This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

HJ
9107
.F88

B 1,055,537

UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 03679 5204

GENERAL LIBRARY
UNIVERSITY OF MICHIGAN.

THE

Hagerman Collection

OF BOOKS RELATING TO

HISTORY AND POLITICAL SCIENCE

BOUGHT WITH MONEY PLACED BY

JAMES J. HAGERMAN OF CLASS OF '61

IN THE HANDS OF

Professor Charles Kendall Adams

IN THE YEAR

1883.

HJ
9107
F82

22891

Die

Besteuerung der Gemeinden.

Finanzwissenschaftliche Erörterungen

von

Dr. Robert Friedberg,
Docenten der Staatswissenschaften an der Universität Leipzig.

Berlin, 1877.
Puttkammer & Mühlbrecht.
Buchhandlung für Staats- und Rechtswissenschaft.
64 Unter den Linden.

Vorwort.

Der Zweck der Habilitation, dem die vorliegende Schrift gewidmet war, brachte es mit sich, dass dieselbe erst viele Wochen nach ihrem Abschlusse dem Druck übergeben werden konnte. Aus diesem Umstande möge man es erklären, dass in ihr die im März erschienenen Gutachten des Vereins für Socialpolitik über die Communalsteuerfrage nicht mehr berücksichtigt worden sind. Einer nachträglichen Umarbeitung in dem angedeuteten Sinne glaubte der Verfasser desshalb überhoben zu sein, weil die genannten Gutachten ein wesentlich anderes Ziel verfolgen, als das, welches er sich gesteckt hat. Die Mehrzahl derselben, etwa die von Meier und Samter ausgenommen, vermeidet eine theoretische Erörterung der Principienfrage der Gemeindebesteuerung und beschränkt sich auf die Darstellung concreter Verhältnisse, aus denen heraus sie dann die vom Verein gestellten Fragen zu beantworten suchen. Dem Verfasser dagegen war es mehr um eine allgemein finanzrechtliche Untersuchung des Gegenstandes zu thun und hat derselbe desshalb das positive Gemeindesteuerrecht nur in soweit in Betracht gezogen, als es ihm charakteristische Grundtypen der Communalbesteuerung

überhaupt zu enthalten schien. Dass beide Wege ihre Berechtigung haben, beweist wohl das übereinstimmende Resultat, zu dem die meisten Begutachter und Verfasser gelangt sind, indem sie gleichmässig eine Combination von Personal- und Realsteuern vorschlagen. Im entschiedenen Gegensatz befindet sich Verfasser nur zu Meier und Samter, die, von der Identität von Staat und Gemeinde ausgehend, die Communalbesteuerung auf das Zuschlagsystem basiren. Es ist dies die rein logische Consequenz ihrer Auffassung des Verhältnisses von Staat und Gemeinde, und wir können desshalb nur statt jeder Auseinandersetzung auf unsere einleitende Erörterung verweisen, in der die Richtigkeit dieser Auffassung und damit auch ihrer Consequenz bestritten wird.

Berlin, im Juni 1877.

R. F.

Inhalt.

		Seite
1.	Begriff und Wesen der heutigen Gemeinde	1
2.	Die obersten Principien der Gemeindebesteuerung	8
3.	Die Gemeindebesteuerung in England, Frankreich und Deutschland	18
4.	Reformvorschläge neuerer Schriftsteller	46
5.	Die Durchführung unseres Steuerprinzips	75
6.	Der preussische Communalsteuergesetzentwurf	96

I.

Begriff und Wesen der heutigen Gemeinde.

Die Erkenntniss, dass die von der französischen Revolution aufgestellten Grundsätze der liberté, égalité, fraternité so lange ihre Verwirklichung im realen Staatsleben nicht finden, als die Verwaltung im Wesentlichen in der Hand eines berufsmässigen, von der Gesellschaft unabhängigen Beamtenthums sich befindet, hat namentlich seit Tocqueville's klassischen Untersuchungen in dem Rufe nach Selbstverwaltung, der fast in allen Ländern des Continents ertönt, ihren mehr oder weniger klaren Ausdruck gefunden. Aber so einig man über die Nothwendigkeit der Selbstverwaltung ist, so gross ist die Meinungsverschiedenheit über ihren Begriff, und erst der allerneuesten Zeit war es vorbehalten, durch die Untersuchungen Gneist's über das Selfgovernment in England dem Kern der Sache näher zu treten. Nach Gneist und seinen Anhängern*)

*) Gneist, Selfgovernment, 3. Aufl., Walcker, die Selbstverwaltnng des Steuerwesens, Berlin 1869. Meier, Art. Verwaltungsrecht in Holtzendorff's Encyclopädie, 2. Aufl. Löning Art. Gemeinde in dem kleinen Bluntschli'schen Staatslexikon. — Dagegen auf Seiten einer mehr autonomen Auffassung des Gemeindewesens, Brater, Art. Gemeinde im Bluntschli- und Barterschen Staatslexikon und am weitesten gehend Gierke, das deutsche Genossenschaftsrecht S. 759 ff.

ist nämlich die Selbstverwaltung „eine Kreis- und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter nach den Gesetzen des Landes.“ „Die Gegenstände des Selfgovernment sind die staatlichen Functionen der inneren Landesverwaltung: der Geschwornendienst, die Verwaltung der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, der Militäraushebungen, der Einquartirungs- und Vorspannpflicht, die Einschätzung der directen Staatssteuern, die Verwaltung der Communalsteuern, die Verwendung des etwa vorhandenen communalen Stammvermögens zu öffentlichen Zwecken. Es sind die Functionen der örtlich thätigen Staatsgewalt, die sich zu einer Handhabung durch das Personal und durch die Steuermittel des Nachbarverbandes eignen, mit Ausschluss derjenigen, welche sich dazu nicht eignen.“ So richtig nun diese Sätze als Consequenzen der Entwicklung des englischen Selfgovernment sein mögen, so bedenklich und einseitig erscheint ihre Aufstellung als Definition der Selbstverwaltung überhaupt, wie sich dies aus der Betrachtung des wichtigsten Selbstverwaltungskörpers, der Gemeinde, leicht ergiebt.

Die Geschichte zeigt uns die Gemeinde zunächst als eine Genossenschaft, begründet auf gemeinsame Lebensinteressen und auf die Nutzung eines gemeinsamen Vermögens. In der staatlosen Zeit des Mittelalters mussten sich diese genossenschaftlichen Bildungen zu politischen erweitern und wurden so beim Beginne der Neuzeit, als die Territorialherrschaft zu erstarken begann, zu Staaten im Staate, deren gewaltsame Unterdrückung sich als das Endresultat der gegenseitigen Reibungen dieser alten und neuen politischen Körper ergiebt.*)

So vollständig war der Sieg der neuen Staatsgewalt, dass nicht nur die politische Bedeutung der Gemeinden für immer

*) Vergleiche über diesen historischen Process die treffenden Bemerkungen von Roscher, Nationalökonomie des Ackerbaues. Seite 1 ff.

gebrochen war, sondern auch die Verwaltung der eigenen Interessen verlor ihre Selbstständigkeit und wurde durch das Bevormundungssystem eines berufsmässigen Staatsbeamtenthums ersetzt. In diesem Zustande der Gemeindeverfassung befindet sich Frankreich noch heute, während Deutschland, den gemachten Fehler schneller erkennend, durch die Stein'sche Städteordnung und ihre Nachbildungen den Gemeinden ihre Interessenverwaltung, wenn auch mit vielen Beschränkungen, zurückgegeben hat.

Welches sind nun jene Interessen, die wieder der Selbstverwaltung überlassen worden sind? Sind sie identisch mit den örtlichen Functionen der inneren Landesverwaltung, dann wäre die Gneist'sche Definition weit genug; giebt es besondere Interessen der Gemeinden, dann ist sie zu einseitig.

Wir haben gesehen, dass die Gemeinde entstanden ist zunächst auf Grund gemeinsamen Vermögens und gemeinsamer, in erster Linie wirthschaftlicher Lebensinteressen. Das erstere Element spielt heute, namentlich bei den städtischen Gemeinden, eine ziemlich untergeordnete Rolle, das zweite dagegen erfreut sich noch gegenwärtig einer ungeschwächten Lebenskraft und muss nothwendig noch immer mehr und mehr an Umfang zunehmen, je nachdrücklicher die fortschreitende Arbeitstheilung die Menschen auf das Prinzip der Association hinweist. Allein an diesem Punkt angelangt, liegt der umgekehrte Fehler nahe, die Gemeinde nur als eine Genossenschaft zur Erreichung wirthschaftlicher Zwecke aufzufassen.*) Die

*) Dies ist die durch nichts gestützte Auffassung Faucher's, Staats- und Communalbudgets in seiner Vierteljahrschrift 2. Bd. Die Gemeinde ist nach ihm „eine volkswirthschaftliche Gruppirung von Menschen, welche den Vortheil haben, in grösserer Anzahl zusammen zu wohnen und in Folge dessen die Arbeit unter sich theilen können, ohne sich mit Transportkosten zu belasten."

Functionen des Gemeindekörpers sind nicht nur wirthschaftlicher Natur, sondern dienen auch zur Befriedigung viel weiter gehender Kulturbedürfnisse. Es giebt keinen Kulturzweck, dessen Erstrebung der Gemeinde grundsätzlich versagt wäre, und es ist ein erfreuliches Zeichen moderner Civilisation, dass es vor Allem zwei Leistungen der Gemeinde sind, deren Umfang wir sich gleichmässig erweitern sehen, die Wirthschaftspflege auf der einen, die Pflege der Volksschule auf der anderen Seite.

Wenn aber die Gemeinde alle Gebiete des menschlicheu Lebens ihrer Verwaltung unterwerfen kann, worin unterscheidet sich dann letztere von der des Staates? In der That ist die Beantwortung dieser Frage entscheidend für die ganze Betrachtung. Der Staat als zusammenfassender Gegenorganismus der durch Interessengegensätze gespaltenen Gesellschaft umfasst die Allgemeinheit aller seiner Unterthanen und muss daher nothwendig seine Thätigkeit auf diejenigen Functionen beschränken, welche dem grossen Ganzen gemeinsam zu Gute kommen. Dagegen hat er kein geeignetes Organ, um die örtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen, und deshalb wird sich stets neben der Staatsverwaltung ein von ihr unabhängiger Organismus der vollziehenden Gewalt, die örtliche Selbstverwaltung, in irgend einer Form entwickeln, wenn sie nicht vorzeitig auf dem Wege der Gewalt unterdrückt wird. Ihre Aufgabe ist also, ergänzend neben die Staatsgewalt zu treten und das Besondere in der Einheit zur Geltung zu bringen. In diesem Sinne hat die Gemeinde in der That besondere Interessen, nur muss man diese letzteren nicht in Gegensatz zu denen des Staates bringen, sondern in Gegensatz zu besonderen örtlichen Interessen anderer Ortsgemeinden.

Vergleichen wir damit die Auffassung Gneist's, so zeigt

sich, dass sein Begriff der Selbstverwaltung für die Aufnahme dieser besonderen örtlichen Interessenverwaltung zu eng ist. Was er unter Selbstverwaltung versteht, ist thatsächlich nur eine Dezentralisation der staatlichen Verwaltung und eine Ersetzung des Staatsbeamtenthums durch Ehrenämter. Die Kreise und Gemeinden, wie er sie fasst, sind keine Orts-, sondern reine Verwaltungsgemeinden, die dann allerdings nur die Functionen der inneren Landesverwaltung zu erfüllen haben.

Der auffällige Gegensatz zwischen der staatlichen Selbstverwaltung und der örtlichen Interessenverwaltung hat einem so scharfsinnigen Forscher wie Gneist natürlich nicht völlig entgehen können, wie die Gegenüberstellung des „obrigkeitlichen" und des „wirthschaftlichen" Selfgovernment in seinem Werke beweist. Doch ist die Tendenz bei ihm vorherrschend, das letztere auch nur als einen Ausfluss staatlichen Auftrags an die Gemeinden hinzustellen und seine Entstehung als einen Bruch mit den alten guten Prinzipien der Selbstverwaltung zu betrachten, während es nach unserer Auffassung tief begründet ist in der besonderen Lebenssphäre, in der sich die Gemeinde bewegt.

Dass die staatliche und die örtliche Verwaltung ihr gegenseitiges Verhältniss auch rechtlich ordnen müssen, ist natürlich, ebenso wie, dass die Idee der Staatseinheit für die Staatsgewalt grössere Befugnisse, namentlich ein Oberaufsichtsrecht des Staates, nothwendig macht. Im Uebrigen muss aber daran festgehalten werden, dass die Gemeinde eine unabhängige Genossenschaft zur Ausführung der örtlichen Interessenverwaltung ist, der auf diesem Gebiete ihre volle Selbstständigkeit zukommt.*)

*) Die hier von uns vertretene Auffassung stimmt ziemlich genau mit der neuerdings von Lorenz Stein adoptirten überein. Siehe darüber Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl. 1876, Seite 33—41.

Als Resultat dieser Erörterung nun scheint sich zu ergeben, dass man gemeiniglich unter „Selbstverwaltung“ zwei vollständig disparate Begriffe zu vereinigen sucht, die Theilnahme der Staatsbürger an der Staatsverwaltung in Form des vom Staate verliehenen Ehrenamts einerseits, die selbstständige Verwaltung der örtlichen Interessen durch die Gemeinde andererseits. Von diesem letzteren Gesichtspunkte muss die Zukunft des Gemeindewesens in einer weitergehenden Freiheit und Unabhängigkeit von der bevormundenden Staatsgewalt gefunden werden. Die systemlose Verschmelzung des „übertragenen“ und des „natürlichen“ Wirkungskreises der Gemeindeorgane muss aufhören und einer Scheidung beider Functionen Platz machen. Die aus ihrer bisherigen Verquickung resultirende Abhängigkeit von der Staatsgewalt ist es denn auch, welche in das ureigenste Gebiet der örtlichen Selbstverwaltung, das Gemeindefinanzwesen, eine durch die Einmischung des Staates noch vermehrte Verwirrung gebracht hat, der nur durch eine energische und besonnene Reform unserer Gemeindeordnungen und unserer Communalbesteuerung abgeholfen werden kann. Gerade diese überaus wichtige Seite des Gemeindewesens ist bei seiner Wiederbelebung am stiefmütterlichsten behandelt und mehr zufällig und nach den Bedürfnissen des Augenblicks, als nach einer von Prinzipien geleiteten Gesetzgebung ausgebildet worden. Aber nicht nur die Praxis, auch die Theorie hat sich hier einer groben Vernachlässigung schuldig gemacht. Bei der bis jetzt stark hervorragenden Wichtigkeit der Verwaltung des Staates im Vergleich mit der der Gemeinde ist es erklärlich, dass sich die bedeutendsten Finanzschriftsteller ausschliesslich auf die Darstellung der Lehre von den Staatsfinanzen beschränkt haben, und erst in der allerneuesten Zeit ist auch von dieser Seite die Wichtigkeit der Gemeindefinanzlehre

anerkannt und die letztere, wenn auch nur sehr embryonisch, in das System der Finanzwissenschaft aufgenommen worden.*) Die folgenden Abschnitte machen es sich daher zur Aufgabe, einen geringen Beitrag zur Ausfüllung dieser Lücke zu liefern, indem sie sich bemühen, zunächst die prinzipiellen Grundlagen der Gemeindebesteuerung festzustellen. Wie aber die obersten Prinzipien der staatlichen Besteuerung aus dem Begriffe des Staats selbst abstrahirt werden müssen, und ihre Erörterung daher vielmehr dem Gebiete des Staatsrechts, als dem der Finanzwissenschaft angehört, so müssen auch die obersten Grundsätze der Gemeindebesteuerung aus dem Begriff und Wesen der Gemeinde selbst abgeleitet werden, und dies war der Grund, weshalb wir dem eigentlichen Probleme unserer Untersuchung eine kurze Darlegung unserer Auffassung von der Natur der Gemeinde vorangestellt haben.

*) Siehe Rau-Wagner, Finanzwissenschaft, S. 52ff. Stein, Finanzwissenschaft 3. Aufl., S. 79—82 u. S. 141—152.

II.

Die obersten Prinzipien der Gemeindebesteuerung.

Wir können nach unserer einleitenden Erörterung die Gemeinde etwa definiren als eine Zwangsgenossenschaft zur Ausführung der örtlichen Interessenverwaltung. Zur Erreichung des letzteren Zweckes bedarf sie der Sachgüter, die sie sich auf doppeltem Wege verschaffen kann. Entweder kann sie von dem Kredite, den sie als Persönlichkeit geniesst, in Form einer Anleihe Gebrauch machen, oder sie erhebt zwangsweise Beiträge aus den Einzelwirthschaften in Form der Steuer. Es ist selbstverständlich, dass das erstere Mittel kein organisches, ordentliches, sondern ein ausserordentliches, selten anwendbares ist und daher auch nur zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben benutzt werden kann, unter Zugrundelegung derselben Prinzipien, wie sie bei den Staatsanleihen massgebend sind. Die zweite Einnahmequelle dagegen ist berufen, die ordentlichen, periodisch wiederkehrenden Ausgaben zu decken, wie solche durch regelmässige Leistungen der Gemeindeverwaltung verursacht sind. Diese letzteren sind nun zwiefacher Natur. Entweder werden sie hervorgerufen durch

ein Individuum selbst, welches in seinem eigenen Interesse eine Leistung der Verwaltung begehrt und dann nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung einen speziellen Entgelt, den wir Gebühr nennen, dafür entrichten muss, oder sie sind genereller Natur, begründet in der sittlichen Kulturaufgabe der Gemeinde und müssen dann von allen Gemeindemitgliedern in der Form der Steuer getragen werden.

Während nun diese letztere Betrachtung bei der Staatssteuer zu dem Schluss führt, dass jeder Bürger zu den Staatslasten nach seiner individuellen Leistungsfähigkeit beizutragen habe, macht sich bei der Gemeindebesteuerung neben diesem generellen Standpunkt noch ein anderer geltend. Entgegen nämlich dem hier als massgebend aufgestelltem Prinzip der staatlichen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit hat eine Reihe von Schriftstellern auch die Besteuerung auf das individualistische Prinzip von Leistung und Gegenleistung, also das Gebührenprinzip, zurückführen wollen. Diese Ansicht wurzelt zunächst in einer falschen Auffassung des Staats, welche denselben nicht als eine sittliche Zwangs- sondern als eine materielle Interessengenossenschaft betrachtet, in der Jeder nur nach Massgabe eines nachweisbar erlangten Vortheils beizutragen hat. Zweitens aber übersieht sie, dass die Leistungen der Verwaltung zum überwiegenden Theile nicht Tauschwerth haben, und dass daher selbst eine äusserliche Möglichkeit, Leistung und Gegenleistung gegeneinander abzuwägen, ausgeschlossen ist. Etwas anders stellt sich das Verhältniss bei der Gemeinde. Auch sie ist in ihrer Grundidee dazu berufen, nur der Gesammtheit zu dienen, auch sie übernimmt Kulturaufgaben, zu deren Durchführung in gleichem Masse beizusteuern sittliche und rechtliche Pflicht jedes Gemeindegenossen ist, doch lässt sich nicht leugnen, dass vermöge ihres Charakters als örtlicher

Verwaltungskörper eine Anzahl von wirthschaftlichen Leistungen zwar im Interesse der Gesammtheit unternommen wird, aber doch am Grund und Boden haftet und so den Grundbesitzern als eine Art nicht selbst veranlasster Melioration einen sehr wohl nach Tauschwerth zu bestimmenden Nutzen bringt. Wir haben es hier also mit einem Mittelding zwischen Gebühr und Steuer zu thun. Eine Gebühr kann deshalb nicht schlechtweg angenommen werden, weil sie ein freiwilliges Provoziren einer Leistung seitens eines Einzelnen voraussetzt, während es sich im gegebenen Falle um zwangsweise durchgeführte Leistungen handelt. Eine Anwendung des reinen Steuerprinzips dagegen wäre deshalb nicht gerechtfertigt, weil auf diese Weise einer beschränkten Anzahl von Gemeindegenossen auf Kosten der anderen ein Konjunkturgewinn in Form des gesteigerten Ertrages und der damit verbundenen Tauschwertherhöhung des Grund und Bodens zugewandt würde. Es wird aus diesen Gründen das Prinzip der Gemeindebesteuerung sich nicht so pure nach der Leistungsfähigkeit eines Jeden bestimmen, sondern auch jenes, mehr gebührenartige Element in sich aufnehmen müssen und sich dann etwa so fixiren lassen:

> Zu den Lasten der Gemeinde muss zunächst ein Jeder ohne Ausnahme nach seiner Leistungsfähigkeit beitragen. Doch müssen ausserdem diejenigen Personen, denen durch Leistungen der Gemeinde eine Vermögensvermehrung durch Ertrags- oder Werthsteigerung gewisser Vermögensbestandtheile erwächst, noch besonders im Verhältniss des ihnen gewordenen Vortheils zur Tragung der Gemeindelasten herangezogen werden.

Lösen wir diesen Satz in die einzelnen Begriffe auf, die

er umfasst, so sind es wesentlich drei, welche einer Präzisirung bedürfen, der der Allgemeinheit der Steuern, der der Leistungsfähigkeit und drittens endlich der der Besteuerung des Realbesitzes im richtigen Verhältniss des ihm aus den wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde gewordenen Vortheils.

Was den ersten dieser Begriffe anlangt, so ergiebt sich aus ihm, dass ein Jeder ohne Ausnahme zur Besteuerung herangezogen werden muss. Die Forderung einer Exemtion von der Steuer kann logisch nur zu Gunsten derjenigen Personen zugelassen werden, welche überhaupt nicht erwerbsfähig, sondern bereits der Armenpflege anheim gefallen sind. Für alle Uebrigen muss daran festgehalten werden, dass die Ausgaben zur Erhaltung der Staats- und Gemeindeverwaltung den allernothwendigsten beizuzählen sind, die ihre Stellung im Haushaltsbudget haben. Ganz anders ist dagegen die Frage, ob nicht bei einer einzelnen Steuer schon aus steuer-technischen Gründen eine Steuerfreiheit gewisser Personen statuirt werden kann, vorausgesetzt, dass man die Verwirklichung des obersten Steuerprinzipes nicht in einer einzigen Steuer, sondern in einem Steuersystem sucht.

Wenn übrigens einige Schriftsteller neben den physischen Personen noch die juristischen besteuern wollen, so schliessen sie sich darin einer entschieden zu weitgehenden juristischen Fiktion an.*) Es ist selbstverständlich, dass bei einem Ertragsteuersystem die juristischen Personen ebenso wie die physischen behandelt werden müssen, d. h. eigentlich ganz unberücksichtigt bleiben, da diese Steuern nur das ertragliefernde Objekt, nicht das Einkommen beziehende Subjekt treffen wollen. Die juristischen Personen aber auch persönlichen Steuern unter-

*) So z. B. Umpfenbach, Finanzwissenschaft S. 105.

werfen zu wollen, heisst einfach eine an sich zweckmässige Fiktion zu einer ganz unhaltbaren Consequenz treiben. Jede juristische Person, vor Allem die für uns besonders in Betracht kommenden Erwerbsgesellschaften, bestehen nicht um ihrer selbst willen, sondern dienen den Zwecken ihrer Mitglieder. Nicht die juristische Person ist es, welche schliesslich den Ertrag eines Unternehmens, die Stipendien einer Stiftung u. s. w. für sich geniesst, sondern sie fliessen ihren Mitgliedern als Einkommen zu und müssen daher bei diesem besteuert werden. Der ganze Irrthum würde übrigens vermieden werden, wenn man sich entschlösse, die alte Fiktion der juristischen Person nach Brinz's Vorschlag durch den Begriff des Zweckvermögens zu ersetzen.*) Es wäre dann sofort klar, dass man zwar die Nutzungen und Erträge eines solchen Vermögens gewissen Ertragsteuern unterwerfen kann, dass aber Personalsteuern bei juristischen Personen, da dieselben kein Einkommen haben, logisch gar nicht in Frage kommen können.**)

Der zweite Begriff, den wir in's Auge zu fassen haben, ist der der Leistungsfähigkeit. Es wird wohl kaum noch von irgend einer Seite in Zweifel gezogen, dass die individuelle

---

*) Siehe: Brinz, Lehrbuch der Pandekten, 2. Aufl. I, S. 194ff.

**) Eine scheinbare Ausnahme erleiden diese Sätze bei der Gemeindebesteuerung. Die Gemeinden unterwerfen namentlich Erwerbsgesellschaften auch der Einkommenbesteuerung, und zwar aus einem triftigen Grunde. Da nämlich, wie wir sehen werden, die Gemeindesteuerpflicht eine local beschränkte ist, d. h. da die Steuer nur in der Gemeinde gezahlt wird, in der die betreffende Einkommensquelle fixirt ist, so muss z. B. ein Actionär für seine Dividende an dem Wohnsitze der Actiengesellschaft die Gemeindeeinkommensteuer zahlen. Dies geschieht nun am besten, indem man statt von den einzelnen Actionären von der ganzen Gesellschaft eine Einkommensteuer erhebt. Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung muss dabei allerdings vorausgesetzt werden, dass den Actionären in ihren Wohnsitzgemeinden bei Feststellung ihres Einkommens die betreffende Dividende ausser Ansatz gelassen wird.

Leistungsfähigkeit das sich rechtlich aus der Stellung des Einzelnen zum Staate resp. der Gemeinde ergebende Steuermaass ist. Ebenso unzweifelhaft ist dagegen andrerseits, dass die Leistungsfähigkeit ein abstrakter, schwankender Begriff ist, der sich nur äusserlich nach gewissen konkreten Merkmalen, unter denen das Einkommen das wichtigste ist, annähernd feststellen lässt. Selbstverständlich ist, dass für die Gemeindebesteuerung die Leistungsfähigkeit nur soweit in Anspruch genommen werden darf, als sie ein Produkt des in der Gemeinde belegenen Besitzes ist. Diejenigen Personen also, welche durch zerstreuten Grundbesitz und auswärtige Gewerbsanlagen mehreren Gemeinden angehören, dürfen in jeder Gemeinde nur in soweit als leistungsfähig betrachtet werden, als sie es thatsächlich aus dem der betreffenden Gemeinde angehörigen Besitze sind.

Der dritte Begriff endlich, den wir aus unserem Besteuerungsprinzipe entnehmen, ist der der Heranziehung des Grundbesitzes im Verhältniss der ihm durch die wirthschaftlichen Gemeindeleistungen gewordenen Ertrags- und Wertherhöhung. Die wirthschaftliche Verwaltung der Gemeinde, welche sowohl in den Städten wie auf dem Lande eine so hervorragende Rolle spielt, hat ihren Existenzgrund nicht direkt im Interesse der wenigen Grundbesitzer. Der Strassen- und Brückenbau, die Gasbeleuchtung und alle anderen Einrichtungen, welche unsere bedürfnissreichen Grossstädte in's Leben rufen, sowohl wie die einfachen Maassnahmen einer Dorfgemeinde verdanken ihr Entstehn den gleichmässigen Ansprüchen der Gesammtheit, und ihre zwangsweise Durchführung ist daher auch niemals in Frage gestellt worden. Da nun aber diese wirthschaftliche Verwaltung der Gemeinden fortwährend den Werth des Grund und Bodens erhöht, indem sie eine immer intensivere Ausnutzung desselben gestattet, erhalten die Grund-

besitzer kraft ihres Eigenthumsrechtes eine Leistung der Gemeinde, die, wenn sie nicht speziell vergolten würde, ganz den Charakter eines Conjunkturengewinnes hätte.

Die Conjunktur, der zuerst ihre richtige Stellung in dem System der Volkswirthschaftslehre angewiesen zu haben das grosse Verdienst Adolf Wagners ist,*) muss definirt werden „als die Gesammtheit der technischen, ökonomischen und rechtlichen Bedingungen, soweit letztere in der auf Arbeitstheilung und Privateigenthum beruhenden Volkswirthschaft die Herstellung der Güter für den Verkehr, ihren Begehr und Absatz in demselben und daher den Tauschwerth der Güter überhaupt und auch des einzelnen schon fertigen Gutes mitbestimmen.“ Man sieht daraus, dass es kein wirthschaftliches Gut giebt, auf das die Conjunktur nicht einwirken kann, am stärksten jedoch zeigt sich der Einfluss der „technischen, ökonomischen und rechtlichen Bedingungen“ gerade beim Grund und Boden. Dies ist denn auch die Ursache, aus welcher Wagner sich als einen entschiedenen Gegner speziell des städtischen, privaten Grundeigenthums bekannt hat, dessen monopolistische Natur ihm eine Ausbeutung der Nicht-Realbesitzer durch sich fortwährend steigernde, unverdiente Conjunkturgewinne in unerträglicher Weise zu gestatten scheint. Unter den entscheidenden Conjunkturen für das städtische Grund- und Hauseigenthum nennt er besonders die lokale Ab- und Zunahme der Bevölkerung, die Bewegung der Volkswirthschaft, die Entwicklung und Gestaltung der Communikations-, Geld und Kreditverhältnisse u. s. w. und endlich auch die Maassnahmen der Zwangsgemeinwirthschaften, des Staates und der Gemeinde. Wenn nun

*) Siehe Rau-Wagner, Lehrbuch der politischen Oekonomie, 1. Thl. S. 83 ff. Der Einfluss der Conjunktur auf das städtische Grundeigenthum findet sich ausführlich behandelt S. 651 ff.

Wagner an einem anderen Orte es für eine nothwendige sozialpolitische Forderung erklärt, Conjunktursteuern einzuführen, um jene unverdienten Gewinne zu beschneiden und dadurch dem Eigenthumsrechte seine äussersten Härten zu nehmen, so ist das eine ihm eigenthümliche Ansicht, deren Kritik den Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung überschreiten würde. Für letztere genügt es, hervorzuheben, dass auf die wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde, wenn sie nicht von den Realbesitzern speziell vergolten werden, genau alle Kriterien des obigen Conjunkturbegriffes passen, indem hier namentlich die ökonomischen Existenzbedingungen der Gesammtheit eine Rückwirkung auf den Tauschwerth des in den Händen Weniger befindlichen Grundbesitzes äussern. Anders liegt die Sache, wenn die Kosten der wirthschaftlichen Gemeindeverwaltung durch eine auf dem Realbesitz ruhende Steuer gedeckt werden. In diesem Falle scheiden die gesteigerten Erträge und Wertherhöhungen des Grundbesitzes, soweit sie auf die Thätigkeit der Gemeindeverwaltung zurückzuführen sind, aus der Reihe der Conjunkturgewinne aus, und die wirthschaftlichen Gemeindeleistungen hören auf, eine jener ökonomischen Bedingungen zu sein, welche Einzelnen einen unverdienten Vortheil aus der Arbeit Anderer verschaffen. Die Aufgabe, die hier also zu erfüllen ist, besteht im Wesentlichen darin, dem Realbesitz in geeigneter Weise die Kosten der wirthschaftlichen Verwaltung aufzuerlegen und dadurch das bei ihr in Frage kommende Interesse der Gesammtheit mit den aus ihr entspringenden Vortheilen Einzelner zu vereinen. Das erstere Moment findet darin seinen Ausdruck, dass die wirthschaftliche Verwaltung auch gegen den Willen der Realbesitzer zwangsweise für Alle durchgeführt wird, das zweite gelangt dann zu seinem Rechte, wenn die erlangten Vortheile durch die vom Grund-

besitzer getragenen Steuern speziell vergolten und dadurch ihres Charakters als Conjunkturgewinne entkleidet werden. Wir haben es hier also, wie wir dies bereits hervorgehoben, mit einem eigenthümlichen Zwitterdinge zu thun, dem sowohl Merkmale der Steuer als auch der Gebühr anhaften. An die erstere wird man dadurch erinnert, dass es sich auch hier um zwangsweise erhobene Beiträge handelt, die letztere kommt darin zum Vorschein, dass nur gewisse Personen steuern und zwar im Verhältniss eines ihnen speziell zu Theil gewordenen Vortheils. Diese eigenthümliche Komplikation von Gebühr- und Steuereigenschaften ist auch bereits seit Jahren in der Praxis bekannt in Gestalt der in Süddeutschland vorkommenden Soziallasten.*) Dieselben haben jedoch nirgends ihre consequente Anwendung auf die gesammte wirthschaftliche Gemeindeverwaltung gefunden und damit ist denn der allerwichtigste Fall der Sozialausgaben gar nicht erkannt worden. Der besondere Charakter der Soziallast und die Nothwendigkeit ihrer Anwendung auf die wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde werden weiter unten ihre Erörterung finden.

Fassen wir nun das, was wir über das Prinzip der Gemeindebesteuerung festgestellt haben, noch einmal kurz zusammen. Wir haben zwei heterogene Elemente in demselben constatiren müsssen, deren eines darin besteht, dass wir für die generellen, sittlichen Kulturleistungen der Gemeinde die

*) Dieselben sollen allerdings nur „zur Abwendung besonderer Nachtheile oder zur Erreichung besonderer Vortheile einzelner Einwohner“ erhoben werden, allein in dieser Beschränkung ist der ganze Begriff nicht haltbar. Eine zwangsweise Auferlegung von Soziallasten lässt sich logisch und moralisch nur durch das mit in's Spiel kommende Interesse der Gesammtheit rechtfertigen, während in allen anderen Fällen das Gebührenprinzip, des auf beiden Seiten Freiwilligkeit voraussetzt, als ausreichend betrachtet werden muss.

Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in Anspruch nahmen, während wir für die wirthschaftliche Gemeindeverwaltung zu dem Prinzipe der besonderen Besteuerung des Realbesitzes in Form der Soziallast gelangt sind. Bevor wir nun untersuchen, wie diese Prinzipien praktisch verwirklicht werden müssen, erscheint es nothwendig, auf die Gemeindebesteuerung in den wichtigsten Kulturländern etwas näher einzugehen, um zu erkennen, welche Wege die positive Gesetzgebung gegangen ist, und ob und wie weit dieselben der von uns vertretenen prinzipiellen Auffassung entsprechen.

III.

Die Gemeindebesteuerung in England, Frankreich und Deutschland.

a) England.*)

Getreu dem conservativen Geiste, welcher seine ganze Rechtsentwicklung beherrscht, ist auch die Communalsteuergesetzgebung Englands nur stückweis nach den augenblicklichen Zeitbedürfnissen vor sich gegangen. So entsteht jenes eigenthümliche System, in dem jeder Gemeindezweck behufs seiner Erfüllung auf eine besondere Steuer angewiesen ist, und dem man daher den zutreffenden Namen des Zwecksteuersystems beigelegt hat. Man darf daher nicht etwa glauben, dass dieses System bewusst und prinzipiell durchgeführt worden sei, sondern es findet seine Erklärung in dem eben angedeuteten geschichtlichen Verlauf. Auch liegen die Verhältnisse heutigen Tages keineswegs mehr so einfach, als dies der Name und Begriff

*) Vergl. Kries, die Gemeindesteuern in England, Tübinger Zeitschrift 1855. Gneist, Selfgovernment 3. Aufl. S. 116ff. Bödiker, die Communalbesteuerung in England und Wales, Berlin 1873. Pallgrave, On the Local Taxation of Great Britain and Ireland und Scott, on local Taxation. Beide Essays sind veröffentlicht in dem Journal of the Statistical Society of London. Year 1871.

eines Zwecksteuersystems annehmen lassen möchte. Vielmehr haben sich im Laufe der Zeit die Aufgaben der Gemeindeverwaltung so vervielfältigt, dass man nothgedrungen einzelne Steuern auch zu anderen als ihren ursprünglichen Zwecken verwenden musste, wodurch ein sehr complicirtes, fast unentwirrbares System sich herausgebildet hat, dessen Unzweckmässigkeit und Unhaltbarkeit von allen Seiten anerkannt wird.

Wir theilen nun die Communalsteuern mit den englischen Schriftstellern in solche, welche in zusammengesetzten, und in solche, welche in einfachen Districten erhoben werden. Die ersteren entziehen sich unserer Betrachtung, da wir uns nur mit der Gemeindebesteuerung zu befassen haben. In dieser Beschränkung sind die hauptsächlichsten englischen Communalsteuern folgende:

1) Die poor rate.
2) Die highway rate.
3) Die general District rate für Gesundheitszwecke.
4) Die borough rate.
5) Die church rate.

Neben diesen Steuern besteht noch ein Chaos von kleineren Abgaben, die wir übergehn, da sie nichts Charakteristisches aufzuweisen haben, und es uns nur darauf ankommt, die Grundgedanken des englischen Communalsteuersystems zu skizziren.

Was zunächst die poor rate betrifft, so war sie ursprünglich nur zur Armenpflege bestimmt, dient aber jetzt ungefähr noch dreissig anderen Zwecken. In ihr, als der Hauptgemeindesteuer, ist der Grundgedanke des englischen Gemeindesteuersystems gewissermassen verkörpert. Die Grundlage der poor rate bildet das Armengesetz 43 Eliz. c. 2, § 1,*) wonach die

*) Zitirt bei Gneist Seite 134.

competenten Behörden „durch Abschätzung eines jeden Einwohners, Pfarrers u. a. von jedem nutzenden Inhaber (occupier) von Grundstücken, Häusern und Zehnten, Kohlenbergwerken, verkäuflichen Niederwaldungen, die nach ihrem Ermessen nöthigen Summen aufbringen sollen zur arbeitsamen Beschäftigung der Armen, zur Geldunterstützung der Arbeitsunfähigen und zur Unterbringung armer Kinder als Lehrlinge.“ Der Bezirk, für den die Steuer erhoben wird, ist das Kirchspiel (parish), die Person, von der sie erhoben wird, der nutzende Inhaber d. h. entweder der Eigenthümer oder der Miether, das Maass der Steuer ist der jährliche Mieths- und Pachtwerth des Realbesitzes (the visible profitable property in the parish). Die poor rate ist daher für den selbst nutzenden Eigenthümer eine Art Grund- und Gebäudesteuer, für den Miether eine Miethssteuer. Der auf den Einzelnen entfallende Steuerbetrag wird durch Repartition festgestellt. Durch Abschätzung findet man den rateable value d. h. den Reinertrag der profitable property, der sich aus dem Rohertrag durch Abzug aller auf einem Grundstück ruhenden öffentlichen Lasten und Steuern, Reparaturen, Assecuranzen u. s. w. ergiebt. Ist diese Summe festgestellt, so wird auf sie die Bedarfssumme umgelegt und so der Steuerbetrag jedes Einzelnen gefunden. Steuerexemtionen kommen nicht vor, ebenso werden individuelle Verhältnisse, namentlich Schulden, wie bei den Ertragsteuern, nicht berücksichtigt.

Die übrigen der oben genannten Steuern sind nun einfach auf die Armensteuer basirt, nur werden sie theilweise von anderen Behörden erhoben und verwaltet. Die highway rate zur Erhaltung der öffentlichen Wege, ganz nach Art der poor rate veranlagt, wird jetzt überhaupt nur noch in den Fällen gesondert erhoben, wo keine Verpflichtung zur Armensteuer vorhanden ist, in allen andern werden die Kosten für Erhaltung

der Wege aus der Armensteuer selbst bestritten. Die general District rate für Gesundheitszwecke wird von einer besonderen Behörde, dem local board of health, erhoben und zwar ebenfalls nach den Grundsätzen der Armensteuer. Die borough rate endlich ist das Seitenstück der county rate, der eigentlichen Kreissteuer, welche als ein Theil der Armensteuer von denselben Organen, wie diese, erhoben und an die Kreisbehörden abgeführt wird. Für diejenigen Städte nun, welche eine von den Friedensrichtern der Grafschaft unabhängige Polizeijurisdiction besitzen, wurde eine entsprechende Steuer, die borough rate, geschaffen, welche die eximirten Städte in den Stand setzte, die analogen Bedürfnisse, wie die Grafschaften, zu befriedigen. Die Kirchensteuer endlich, früher nach dem System der poor rate zwangsweise erhoben, ist heute keine Zwangssteuer mehr, sondern nur ein System freiwilliger Beiträge.

Entspricht nun dieses in kurzen Zügen entwickelte Communalsteuersystem den Anforderungen unseres oben ausgesprochenen obersten Steuerprinzipes? Allerdings kommt in der Realbesteuerung, wie sie in der poor rate enthalten ist, scheinbar das Princip zur Geltung, dass die durch die wirthschaftliche Gemeindeverwaltung dem Grundbesitz gewährten Vortheile ihren speciellen Entgelt finden, allein es wäre dies nur die eine Anforderung, die wir an die Gemeindebesteuerung zu stellen haben. Die mehr allgemeinen Kulturaufgaben der Gemeinde, wie z. B. die Armen- und Schulpflege, aber gleichfalls auf den Realbesitz zu basiren, anstatt auf die Leistungsfähigkeit der Gemeindegenossen, müssen wir für grundverkehrt halten. Gerade solche Gemeindeaufgaben wie die ebengenannten beweisen auf's Deutlichste, dass der von Gneist ausgesprochene Satz, im Grossen und Ganzen würden sich die Kosten einer geordneten Kreis- und Gemeindeverwaltung als Niederschläge in dem Grund-

und Gebäudewerthe wiederfinden, nur sehr bedingt auf Geltung Anspruch machen kann. Für das, was die Gemeinde in wirthschaftlicher Beziehung schafft, mag er seine Richtigkeit haben, das aber, was sie für das körperliche und geistige Wohl der Gesammtheit leistet, ersetzt sich zwar auch indirekt materiell, hat aber sicherlich nichts mit dem Werth des Grund und Bodens zu thun.

Aber selbst für den einen Gedanken, dass die wirthschaftliche Verwaltung der Gemeinde dem Grundbesitz besonders zu Gute komme und dass desshalb ihre Kosten auch von letzterem getragen werden müssen, ist die englische Communalsteuer kein consequenter Ausdruck. Denn sie besteuert nicht den Grundbesitzer, sondern nur den nutzenden Inhaber, also Personen, denen jene Werthsteigerung des Grund und Bodens nicht nur nicht zufällt, sondern die sie sogar dem Grundbesitzer in Form der erhöhten Miethe und Pacht auf ihre Kosten verschaffen müssen.

Auch nach seiner steuer-technischen Seite hin ist die englische Communalsteuer nicht ohne Schwierigkeiten, wie das allmälig zur Entwicklung gekommene Compoundingsystem beweist. Dasselbe besteht darin, dass statt der Miether der kleineren Wohnungen, von denen die Steuer, ähnlich wie bei uns die Klassensteuer in den unteren Stufen, wegen Armuth und häufigen Domizilwechsels schwer zu erlangen ist, der Eigenthümer des Hauses die Steuer bezahlt und sie sich indirekt durch Erhöhung des Mietnspreises wiedererstatten lässt.

Aus allen diesen Gründen können wir unmöglich mit Gneist in dem jährlichen Ertragswerth des Grundbesitzes, wie ihn die poor rate besteuert, den „ebenso gerechten, wie sicheren Maassstab der Beitragspflicht“ erkennen. Während die Idee, dass der Grund und Boden besonders zur Tragung der Gemeinde-

lasten verpflichtet sei, dadurch dass in den meisten Fällen der Miether für den Eigenthümer zahlt, nicht zum klaren Ausdruck gelangt, fehlt das andere Princip, für die allgemeinen Culturaufgaben der Gemeinde die individuelle Leistungsfähigkeit in Anspruch zu nehmen, völlig. Zur Entschuldigung dieses Mangels kann höchstens angeführt werden, dass in England allerdings die wirthschaftliche Verwaltung der Gemeinde alle anderen Verwaltungszweige an Umfang weit überwiegt, die allgemeinen Unterrichts-, Bildungs- und Humanitätszwecke aber mehr dem hochentwickelten freien Vereinswesen überlassen sind. Mag daher für England seine local taxation immerhin eine relative Berechtigung haben und sich der conservative Geist des Engländers bei diesem Gedanken beruhigen, sie anderen Völkern aber, wie dies häufig geschieht, als nachzuahmendes Muster aufzustellen, dafür scheint uns auch nicht ein einziger Grund vorhanden zu sein.

b) Frankreich.*)

Ganz im Gegensatz zu England, das für die Communen nur die direkte Steuer kennt, decken die französischen Gemeinden ihren Lokalbedarf zu drei Vierteln aus anderen Einnahmen, unter denen ein als „octroi" bezeichnetes Verbrauchsteuersystem den hervorragendsten Platz einnimmt. Wenn daher die direkten Gemeindesteuern, welche zur Deckung des letzten Viertels bestimmt sind, an finanzieller Wichtigkeit dem octroi weit nachstehen, so verdient doch ihre charakteristische Form, die auch

*) Vergl. Administration financière des communes par M. Braff, Paris 1857, 2 Bd. Die betreffenden Artikel im Dictionnaire de l'administration française par Maurice Block. Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs, und endlich die treffliche Monographie von V. Brasch, die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich, Leipzig 1874.

für die deutschen Verhältnisse massgebend geworden ist, eine besondere Besprechung. Die direkte Gemeindebesteuerung besteht nämlich in den centimes additionels, welche keine besonderen Steuern, sondern Zuschläge zu den direkten Staatssteuern von einer bestimmten Anzahl centimes auf den Franken sind. Die Art dieser Besteuerung schreibt sich aus der Zeit der Revolution her. Die centimes additionels, zuerst für den Staat erhoben, als dieser ausserordentlicher Hilfsmittel bedurfte, wurden später den Gemeinden als Ersatz für die Aufhebung des octroi überwiesen, erhielten sich aber auch nach Wiedereinführung des letzteren als ein integrirender Theil des Gemeindebudgets. Die centimes additionels werden von allen vier direkten Staatssteuern erhoben, d. h. 1) von der Grundsteuer, 2) von der Personal- und Wohnungssteuer, 3) von der Thür- und Fenstersteuer, und endlich 4) von der Gewerbesteuer.*) Man unterscheidet nun drei Arten von centimes additionels, nämlich centimes ordinaires, spéciaux und extraordinaires. Die ersteren werden in der Höhe von 5 cts. auf den Franken erhoben und sind zur Deckung ordentlicher Ausgaben bestimmt. Sie sind ein für alle Mal den Gemeinden zugewiesen und bedürfen daher nicht erst einer besonderen Bewilligung seitens der Gemeindeorgane. Sie sind übrigens nur Zuschläge zu den ersten beiden der genannten Staatssteuern. Die centimes spéciaux dagegen dienen nur besonders spezialisirten Zwecken, namentlich dem Volksschulwesen und dem Wegebau, und dürfen auf Beschluss des conseil municipal innerhalb eines durch Gesetz festgestellten Maximums erhoben werden. Die centimes ordinaires zusammen mit den centimes spéciaux sind zur Deckung der obligatorischen Ausgabeposten des Budgets be-

*) S. über diese Steuern: Hock, Finanzverwaltung Frankreichs S. 138 ff.

stimmt, d. h. derjenigen, welche der Staat von den Gemeinden verlangt, resp. erzwingt. Reichen sie dazu nicht aus, so treten weitere Zuschläge ein „pour insuffisance de revenu“. Ist durch das octroi und die eben genannten centimes additionels für die ordentlichen, obligatorischen Ausgaben gesorgt, so dienen weitere Zuschläge, centimes extraordinaires, zur Deckung fakultativer Ausgaben. Das Maximum dieser Zuschläge ist 20 cts., soll dasselbe überschritten werden, so ist die Genehmigung des Staatsoberhauptes erforderlich.

Was ausser diesen drei Arten von Zuschlägen, die sich in ungefähr zwanzig bis dreissig Unterarten theilen lassen, noch an direkten Gemeindesteuern erhoben wird, ist erstens der Antheil an der staatlichen Gewerbesteuer, zweitens verschiedene Luxussteuern, wie Hunde-, Pferde-, Equipagensteuer, und drittens endlich eine besondere Wegesteuer, welche in einer ablösbaren Naturalleistung besteht. Der Antheil der Gemeinden an der Gewerbesteuer beruht darauf, dass der Staat sich mit 92 pCt. derselben begnügt und den Gemeinden die übrigen 8 pCt. überlässt. Es liegt in dieser Betheiligung an dem Steuerertrage, wie Hock sagt, das Mittel, auch die Vertreter der Gemeinde für die richtige Repartition dieser Staatssteuer zu interessiren. Die Hundesteuer ist ausschliesslich Gemeindesteuer, während die Equipagen- und Pferdesteuer Staatssteuern sind, von denen den Gemeinden ein Antheil von 10 pCt. überlassen wird. Die Wegesteuer endlich wird erhoben in Form von Hand- und Spanndiensten. Jedes männliche Gemeindemitglied im Alter von 18—60 Jahren ist genöthigt, einen persönlichen Dienst von drei Arbeitstagen zu leisten, ebenso muss jeder Wagen und jedes Zugvieh oder Reitpferd drei Tage für den Wegebau arbeiten. Diese Dienste sind jedoch stets in Geld ablösbar, und zwar in der Art, dass für den Arbeitstag

des Arbeiters, des Zugviehs u. s. w. ein bestimmter Durchschnittspreis festgesetzt wird. Die Erfolge dieser Besteuerungsart sind nach v. Brasch ungeheuer, und scheint ihr vorzüglich Frankreich jenes grossartige System der Vizinalwege zu verdanken, das namentlich wir Deutsche nur mit neidischem Auge betrachten können.

Damit haben wir die direkte Gemeindebesteuerung erschöpft und wenden uns nunmehr dem octroi zu.

Das octroi*) ist ein System von Verbrauchssteuern. Gewisse Gegenstände des Consums sind, wenn sie den Gürtel einer dem octroi unterworfenen Gemeinde passiren, steuerpflichtig. Der Ursprung des Octroi's reicht bis in's Mittelalter. Durch die Revolution als eine ungerechte Steuer abgeschafft, wurde es bald wieder in Folge der Finanznoth der Städte zu neuem Leben erweckt und unter dem ersten Kaiserreiche systematisch ausgebaut. Nach dem Dekret vom 17. Mai 1809 darf auf folgende fünf Kategorien von Verbrauchsgegenständen eine Steuer gelegt werden: 1) Getränke und Flüssigkeiten, 2) Esswaaren, 3) Brennmaterial, 4) Futter, 5) Baumaterialien. Dagegen hat das Gesetz vom 28. April 1816 in seinem Artikel 148 die Bestimmung, que les droits d'octroi continueront à n'être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale. Es entspann sich hieraus die Streitfrage, ob der Begriff der consommation locale im Vergleich mit jenen fünf Kategorien ein neues Rechtsprinzip involvire und demgemäss das Dekret von 1809 in seiner Hauptbestimmung aufhebe, oder ob die neue lex generalis die alten Spezialbestimmungen unberührt lasse. Nach mehrfachem Schwanken entschied sich der höchste Gerichtshof für die erstere Auffassung, so dass grundsätzlich

*) S. den Art. octroi im Dictionnaire de l'administration française par M. Block, ferner Braff T. I, S. 24ff., Brasch S. 103ff., Hock S. 377ff.

kaum irgend ein Artikel dem octroi nicht eventuell unterworfen werden könnte. Doch war dadurch der Sinn des Gesetzes noch nicht völlig klar gestellt, vielmehr erhob sich über den Begriff der consommation locale ein neuer Streit.

Da es nämlich für diejenigen Waaren, welche nicht in dem Orte selbst consumirt werden, sondern nur für den Handel nach ausserhalb bestimmt sind, eine Art von Entrepôtsystem giebt, war es fraglich, ob diese Einrichtung auch den Hilfsstoffen der Industrie, namentlich den Steinkohlen, dem Zucker der Liqueurfabriken u. s. w., zu Gute komme, oder ob dieselben als Gegenstände der consommation locale zu betrachten seien. Der Kassationshof entschied zu Ungunsten der Industrie, so dass auch die von ihr verarbeiteten Rohstoffe dem octroi unterworfen werden können. Stets frei von jeder Steuer sind nur der Verbrauch an Bord von Staatsschiffen, die Materialien zur Pulverfabrikation, die Drucksachen der Regierung, das Holz zu Artilleriekonstruktionen, Arzeneien und einige Obstarten. Ferner sind frei einige Consumtionsartikel der arbeitenden Klassen, Wurzeln, Reisig, Abfallholz, frisches Gras bis zu einer Traglast u. s. w.

Die Initiative zur Errichtung eines Octroi's steht dem conseil municipal zu, vorbehaltlich der Genehmigung des Staatsoberhauptes. Ebenso ist dem Gemeinderathe die vorläufige Tarifirung und die Bestimmung des Erhebungsmodus, sowie die Abgrenzung des Rayons überlassen, das letzte Wort darüber aber auch natürlich der Regierung vorbehalten. Die Erlaubniss zur Errichtung eines octrois wird gewöhnlich nur Gemeinden von über vier Tausend Seelen ertheilt. Auch ist es strenge Regel, dass die Gemeinden die in ihrem Orte fabrizirten Artikel eben so hoch besteuern müssen, als die gleichartigen von aussen her eingeführten, um das Errichten von Schutz-

zollbarrièren seitens der einzelnen Ortschaften gegen einander zu verhüten. Die Erhebung des octroi's geschieht theils durch die Gemeindeverwaltung selbst, theils nach einem Verpachtungssystem, und theils endlich gegen eine Entschädigung durch die Staatsverwaltung in Verbindung mit der Erhebung der indirekten Staatssteuern.

Legen wir an dieses verwickelte Gemeindesteuersystem den Massstab unserer prinzipiellen Auffassung, so kann die Beurtheilung desselben nicht sehr günstig ausfallen. Das mehr gebührenartige Prinzip der Besteuerung ist in demselben ganz vernachlässigt, aber auch das Prinzip der gerechten Vertheilung nach der Leistungsfähigkeit kommt nicht zum Ausdruck, wie dies ein kurzer Blick auf das Verhältniss der indirekten Steuern zu den direkten beweist.*)

Von 335,174,975 frcs., welche die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden Frankreichs mit Ausschluss von Paris im Jahre 1868 ausmachten, sind nur 90,336,875 frcs. direkte Steuern, also etwa ein Viertel. Dagegen kommen auf das octroi bei einer Gesammteinnahme von 495 Millionen frcs. (mit Paris) 196 Millionen frcs., also weit mehr als ein Drittel. Ja bei Paris selbst ist das Verhältniss sogar 103 Millionen auf 170, also fast wie 2 : 3. Ein solches Zahlenverhältniss entspricht sicherlich nicht der Forderung der Gerechtigkeit, sondern beweist höchstens, dass Frankreich auch in seinem Communalsteuersystem das klassische Land der Bourgeoisie ist, deren Ideal stets die „wenig fühlbaren Verbrauchsteuern", d. h. die Ueberwälzung der Hauptsteuerlast auf die arbeitenden Klassen gewesen sind.**)

---

*) Die folgenden Zahlen sind der Schrift von V. Brasch entnommen.

**) Noch ganz neuerdings hat man in Frankreich das System der indirecten Steuern bedeutend erweitert. So beweist L. v. Hirschfeld, die

Aber nicht nur aus dem höheren Gesichtspunkte der Gerechtigkeit sind die französischen Gemeindesteuern zu verwerfen; sie bringen dem Lande auch eine direkt nachweisbare Schädigung, die sich bei den Zuschlägen mehr nach der politischen, bei dem octroi mehr nach der wirthschaftlichen Richtung hin äussert.

Die direkten Gemeindesteuern bestehen, wie wir gesehen haben, aus Zuschlägen zu den Staatssteuern, und daraus resultirt zum grossen Theile die Abhängigkeit, in der sich die französische Gemeinde und ihre Finanzverwaltung vom Staate befindet.

Wenn Staat und Gemeinde auf dieselben Steuerquellen angewiesen sind, wird der erstere, als der Mächtigere von beiden, stets Kautelen treffen, welche ihm zuvörderst die Nachhaltigkeit der betreffenden Quelle sichern, d. h. mit anderen Worten, er wird entweder ein Maximum festsetzen, bis zu welchem er der Gemeinde den Antheil an einer Staatssteuer gestattet, oder er wird die Bestimmung des Gemeindesteuerfusses in jedem einzelnen Falle seiner Bestätigung vorbehalten. Dass sich dies in der französischen Gemeindebesteuerung in eminentem Sinne bewahrheitet, haben wir gesehen. Hervorzuheben aber dürfte noch sein, dass die centimes additionels zugleich mit den Staatssteuern von den staatlichen Steuereinnehmern erhoben werden, so dass der überwiegende Theil des Publikums sich nicht einmal darüber klar sein wird, wieviel er der

---

Finanzen Frankreichs nach dem Kriege, Berlin 1875, dass das durch die Milliardenanleihe und ihre Verzinsung der Bevölkerung auferlegte Steuerplus zu $^9/_{10}$ aus indirecten Steuern gedeckt wird! Mit Recht sieht A. Wagner darin eine Verschlechterung der Vertheilung des französischen Nationaleinkommens und einen neuen mächtigen Faktor zur Verschärfung der Klassengegensätze der französischen Gesellschaft. S. darüber die Vorrede zu der genannten Hirschfeldt'schen Schrift.

Gemeinde eigentlich zahlt. Dass das Verantwortlichkeitsgefühl der gewählten Gemeindeorgane dadurch im erheblichsten Masse abgeschwächt wird, liegt auf der Hand. Der Staat wird für den ganzen Steuerdruck verantwortlich gemacht, und dieser Umstand gestattet den Gemeinderäthen, nur desto freier über den Säckel ihrer Mitbürger zu verfügen, ohne das geringste Odium auf sich zu ziehn. Eine allmälige Entwicklung der Selbstverwaltung, die erfahrungsmässig in besonderen Gemeindesteuern und ihrer selbständigen Umlegung und Verwaltung ihren ersten Stützpunkt findet, aus dem sie sich dann in freiheitlicher Weise herauskrystallisirt, ist bei einem solchen System von vorn herein abgeschnitten, und so lange die Franzosen — wie leider auch zum Theil wir Deutsche — gegen diese Wahrheit taub bleiben, werden sie in nutzlosen Communeaufständen ihre Kräfte verschwenden, ohne dem erwünschten Ziele der Gemeindefreiheit auch nur um einen Schritt näher zu rücken.

Aeussert das Zuschlagsystem seine Schattenseiten mehr nach der politischen Richtung hin, so erweist sich das octroi nicht minder schädlich, indem es der Volkswirthschaft tiefe Wunden schlägt. Bei diesem Urtheil abstrahiren wir ganz von dem steuerrechtlichen Einwand gegen das octroi, dass es wie alle Consumtionssteuern kopfsteuerartig oder progressiv nach unten wirkt. Dieser Vorwurf, gewiss gerechtfertigt, wenn man eine einzelne Verbrauchsteuer für sich betrachtet, zerfällt in Nichts, wenn das ganze Steuersystem so angelegt ist, dass dieser Nachtheil durch eine richtige direkte Besteuerung der besitzenden Klassen ausgeglichen wird. Dass dies beim französischen Gemeindesteuersystem nicht der Fall ist, beweist an und für sich Nichts gegen das octroi. Dagegen lässt sich ihm der Vorwurf nicht ersparen, dass es, wenigstens in seiner französischen Gestalt, eine durch und durch unwirthschaftliche Besteuerung

ist. Dies zeigt sich zunächst bei den Erhebungskosten, welche bei den kleinen Gemeinden auf 12 pCt. des Gesammtertrages angegeben werden.*) Es muss überhaupt als ein Missgriff bezeichnet werden, wenn man kleinen Gemeinden eine weitgehende Consumtionsbesteuerung gestattet. Die indirekte Besteuerung ist zu verlockend für die meisten Gemeindeverwaltungen, als dass nicht selbst ohne Nöthigung der ausgiebigste Gebrauch davon gemacht werden sollte. So bedeckt sich denn das Land mit unzähligen octroipflichtigen grossen und kleinen Gemeinden und es entsteht ein System der Belästigung des inneren Verkehrs, das durch die glänzendste Freihandelspolitik nach aussen nicht aufgewogen wird. Am meisten aber leidet darunter die Industrie.**) Wir haben gesehn, dass auch die von ihr verarbeiteten Hilfsstoffe als ein Object der consommation locale betrachtet und demgemäss vielfach dem octroi unterworfen werden. Dieser Umstand wirkt so belästigend auf die Fabrikation, dass dieselbe aus den Städten heraus auf das flache Land gedrängt wird. Der natürliche Standort der Production wird dadurch verrückt, was eine schädliche Verschiebung aller Productionsfaktoren zur Folge hat. Den Städten erwächst ein arbeitsloses Proletariat, während die Landwirthschaft eines Theiles ihrer Arbeitskräfte beraubt wird und nun wegen des erhöhten Arbeitslohnes wiederum die städtischen Consumenten mit einem Preisaufschlage der landwirthschaftlichen Produkte heimsuchen muss. So greift ein Glied in das andere dieser Kette schädlicher Ursachen und Wirkungen, und es entsteht daraus überall Missbehagen, Unlust und Stagnation, wo sonst

*) Dies Verhältniss gestaltet sich allerdings bei den grösseren Gemeinden, namentlich Paris, viel günstiger (4—5 pCt.), so dass bei diesen der obige Einwand hinfällig wird.

**) S. darüber hauptsächlich: L'industrie et l'octroi de Paris par Michel Chevalier, Paris 1867, 2 Thle.

reges, schöpferisches Leben in freiheitlicher Blüthe sich entfalten könnte.

Wird so die Produktion selber gelähmt, so leidet nicht minder der Absatz ihrer Erzeugnisse. Vor Allem muss die Besteuerung der Rohmaterialien und Hilfsstoffe der Industrie die Concurrenzfähigkeit ihrer Waaren auf dem Weltmarkte schwächen. Besonders muss hier an das octroi auf Steinkohlen gedacht werden. Während die Regierungen fast aller Länder, auch die Frankreichs, unablässig bemüht sind, diesen wichtigen Artikel durch Verbesserung der Verkehrswege, Abschlüsse von Handelsverträgen u. s. w. der Industrie wohlfeiler zu machen, haben ihn die Gemeinden Frankreichs als ein einträgliches Steuerobject betrachtet und mit hohem octroi belegt! Was kann überhaupt die beste Handelspolitik einer Regierung nützen, wenn sie jeden Augenblick durch Lokalinteressen gekreuzt werden kann! Wenn trotzdem die französische Industrie ihren Weltrang behauptet hat, so ist dies wohl nur auf die alte Kultur Frankreichs und das überlegene Talent des französischen Arbeiters in allen Manufactur- und Façonarbeiten zurückzuführen, und man kann wohl ohne Uebertreibung behaupten, dass jedes Land, welches nicht unter so günstigen Vorbedingungen produzirt, unter der Herrschaft eines solchen Lokalsteuersystems die Früchte seiner nationalen Arbeit schon im Keime erstickt sehn würde.

Wir haben somit gesehn, dass das französische Gemeindesteuersystem weder in seiner ganzen Anlage den Anforderungen eines rationellen Gemeindesteuerprincipes entspricht, noch im Einzelnen irgendwelche empfehlenswerthen Grundsätze aufzuweisen hat. Wir fällen dieses scharfe Urtheil mit um so grösserem Bedauern, als es auch Deutschland mittrifft, von dem wir nun im folgenden Abschnitt die Thatsache verzeichnen müssen, dass es im Grossen und Ganzen nichts weiter vermocht

hat, als ebenfalls jene verwerflichen französischen Grundsätze sich zu eigen zu machen.

c) Deutschland.

aa) Preussen.*)

Preussen besitzt kein einheitliches Gemeindesteuerrecht, vielmehr ist dasselb ein den particulären Gemeindeordnungen der einzelnen Provinzen normirt. Dennoch lässt sich nicht verkennen, dass dasselbe wenigstens für die schon vor dem Jahre 1866 zum preussischen Staate gehörigen Provinzen auf gleicher prinzipieller Grundlage beruht, und wir werden deshalb die in diesen Ländern giltigen Normen zuerst behandeln. Doch müssen wir unsere eben ausgesprochene Behauptung von der prinzipiellen Gleichheit des in den alten Provinzen geltenden Gemeindesteuerrechts sofort dahin modificiren, dass wir die Landgemeinden der sechs östlichen Provinzen von derselben ausnehmen. Die letzteren besitzen überhaupt kein gemeinsames Communalsteuerrecht, sondern wie ihre ganze Verfassung auf Urbarien, Stiftungsbriefen und Observanzen d. h. im wesentlichen Ortsgesetzen beruht, so ist auch die Normirung der an die Gemeinde zu leistenden Abgaben aus derselben Rechtsquelle geflossen und bietet somit ein buntscheckiges Bild berechtigter Eigenthümlichkeiten dar. Die Landgemeindeordnung vom 14. April 1856 hat sich nicht veranlasst gesehen, an diesem Zustande etwas zu

*) Die Quellen des preussischen Gemeindesteuerrechts sind hauptsächlich die Stadt- und Landgemeindeordnungen und die zu ihrer Ausführung erlassenen Ministerialanweisungen. Eine zusammenfassende Darstellung, die allerdings mehr für den practischen Gebrauch bestimmt und desshalb nicht sehr systematisch ist, giebt Grotefend, die Grundsätze des Communalsteuerwesens in den östlichen und westlichen Provinzen des Preussischen Staates, Elberfeld und Leipzig 1874.

ändern, sondern hat den Gemeinden nur gestattet (§ 11), wenn in Ansehung der Gemeindeabgaben die Ortsverfassung dunkel, zweifelhaft oder nicht mehr passend ist, die letztere zu reformiren, vorbehaltlich der Bestätigung der Regierung.

Dagegen stimmen die übrigen Stadt- und Landgemeindeordnungen in ihren auf die Gemeindebesteuerung bezüglichen Abschnitten fast wörtlich überein, indem ihnen der § 53 der Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853 zum gemeinsamen Vorbilde gedient hat. Der Wortlaut desselben ist folgender:

> Soweit die Einnahmen aus dem städtischen Vermögen nicht hinreichen, um die durch das Bedürfniss oder die Verpflichtungen der Gemeinde erforderlichen Geldmittel zu beschaffen, können die Stadtverordneten die Aufbringung von Gemeindesteuern beschliessen.
>
> Diese können bestehen:
>
> I. In Zuschlägen zu den Staatssteuern, wobei folgende Bestimmungen gelten:
>
> 1. die Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen darf nicht belastet werden.
> 2. bei den Zuschlägen zur klassifizirten Einkommensteuer muss jedenfalls das ausserhalb der Gemeinde belegene Grundeigenthum ausser Berechnung bleiben.
> 3. die Genehmigung der Regierung ist erforderlich:
>
> a) für alle Zuschläge zur Einkommensteuer,
>
> b) für Zuschläge zu den übrigen direkten Steuern, wenn der Zuschlag entweder fünfzig pCt. der Staatssteuern übersteigen oder nicht nach gleichen Sätzen auf diese Steuern vertheilt werden soll. Zur Freilassung oder

geringeren Belastung der letzten Klassensteuerstufe bedarf es dieser Genehmigung nicht.

c) für Zuschläge zu den indirekten Steuern.

II. In besonderen direkten oder indirekten Gemeindesteuern, welche der Genehmigung der Regierung bedürfen, wenn sie neu eingeführt, erhöht oder in ihren Grundsätzen verändert werden sollen.

Bei besonderen Communal-Einkommensteuern ist jedenfalls die sub I. 2 erwähnte Beschränkung maassgebend. Die bestehenden direkten Communal-Einkommensteuern werden einer erneuten Prüfung und Genehmigung der Regierung unterworfen.

In den über die Erhebung von Communalsteuern zu erlassenden, von der Regierung zu genehmigenden Regulativen können Ordnungsstrafen gegen die Contravenienten bis auf die Höhe von zehn Thalern angeordnet werden*).

Die wesentlichen Communalsteuerquellen sind demnach 1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (Grund- und Gebäudesteuer, Gewerbesteuer, Klassen- und Einkommensteuer), 2) Zuschläge zu den indirekten Steuern, 3) Besondere direkte und 4) Besondere indirekte Gemeindesteuern. Die erste Kategorie von Steuern bedarf keiner weiteren Erklärung. Die zweite dagegen ist modifizirt durch ziemlich gleichlautende Anweisungen der obersten Verwaltungsinstanzen, und zwar sind durch dieselben folgende Zuschläge zu indirekten Steuern für unzulässig erklärt worden: a) Zuschläge zu den durch die Gesetzgebung

*) Vergleiche damit: Rheinische Städteordnung vom 15. Mai 1856, § 49, Rheinische Gemeindeverfassung v. 15. Mai 1856, Art. 7. Westphälische Städteordnung v. 19. März 1856, § 52. Westphälische Landgemeindeordnung v. 19. März 1856, § 57. Städteverfassung für Neuvorpommern und Rügen vom 31. Mai 1853, § 5.

vom 26. Mai 1818 eingeführten Steuern und Zöllen, sowie zur Rübenzuckersteuer, b) Zuschläge zu den durch das Gesetz vom 8. Februar 1849 eingeführten Branntwein-, Wein- und Tabacksteuern, c) Zuschläge zu den Stempelsteuern, d) Zuschläge zur Salzsteuer. Zu der dritten Kategorie, der der besonderen direkten Gemeindesteuern, gehören neben verschiedenen Gebühren (Marktstandsgeldern u. s. w.), wenn man dieselben überhaupt mit unter den Steuern aufführen will, namentlich die besonderen Gemeindeeinkommensteuern. Darunter ist erstens eine jede nach Art der Staatssteuer, aber unabhängig von ihr veranlagte Einkommensteuer zu verstehen, zweitens aber auch eine eigens konstruirte indirekte Einkommensteuer, deren Wesen darin bestehen soll, dass „das Einkommen nach der Höhe der Ausgaben, welche die Steuerpflichtigen für gewisse Bedürfnisse machen, bemessen und die Besteuerung nicht unmittelbar an das Einkommen, sondern sogleich an die betreffenden Ausgaben geknüpft wird.“ Unter diesen Ausgaben sei besonders der Miethe gedacht, deren Besteuerung eine beliebte Auflage, namentlich in den grösseren Städten ist. Wir brauchen wohl übrigens kaum hervorzuheben, dass der Begriff der indirekten Einkommensteuer ein durchaus schiefer ist und dass das, was darunter verstanden wird, einfach den Verbrauchsteuern beizuzählen ist. Die vierte Kategorie endlich, die der besonderen indirekten Steuern, scheint zwar nach den Bestimmungen der Gemeindeordnungen einer weiten Ausdehnung fähig zu sein, ist aber thatsächlich durch die Ministerialanweisungen und den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 sehr beschränkt. Die ersteren weisen die Regierungen an, die Besteuerung des Bieres und Braumalzes nicht zu begünstigen und schreiben für eine Anzahl anderer Consumtionsartikel (Cider, Brennmaterialien, Marktviktualien, Fourage) bestimmte Steuersätze vor, die nicht

überschritten werden dürfen. Noch tiefer greifend sind die Beschränkungen, die der Zollvereinsvertrag der indirekten Communalbesteuerung auferlegt. Er bestimmt im Artikel I. hinsichtlich der ausländischen Erzeugnisse, dass dieselben, soweit sie dem Vereinszolle unterliegen, weder von einem Staat, noch von einer Gemeinde oder Corporation einer nochmaligen Besteuerung unterworfen werden dürfen. Hinsichtlich der inländischen und Vereinsländischen Erzeugnisse bestimmt der Artikel II. § 1, dass sie beim Transitverkehr keiner lokalen Steuer unterworfen werden dürfen, und im § 7, dass die Erhebung von Abgaben seitens der Gemeinden oder Corporationen, sei es durch Zuschläge oder für sich bestehend, nur für Gegenstände der örtlichen Consumtion bewilligt werden soll. Zu diesen Gegenständen gehören Bier, Essig, Malz und die der Mahl- und Schlachtsteuer unterliegenden Erzeugnisse, ferner Brennmaterialien, Marktviktualien und Fourage. Auch eine lokale Branntweinsteuer wird da gestattet, wo sie bereits früher bestanden hat, ebenso eine Weinsteuer in den eigentlichen „Weinländern", jedoch dürfen dieselben, ebenso wie die Biersteuer, den Satz von 20 pCt. des für die Staatssteuer fixirten Maximalsatzes nicht überschreiten. Das wären die Grenzen, innerhalb deren sich eine selbstständige indirekte Gemeindebesteuerung in Preussen bewegen darf. Wir haben nun nur noch derjenigen indirekten Gemeindesteuern zu gedenken, die nicht auf von der Regierung genehmigtem Ortsstatut, sondern auf generellen Landesgesetzen beruhen.

Hier war früher vor Allem die Mahl- und Schlachtsteuer zu nennen. Dieselbe wurde durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 132 Communen als Staatssteuer auferlegt, jedoch in den folgenden Jahren auf immer weniger Städte beschränkt. Eine Verordnung vom Jahre 1848 überlässt es den steuerpflichtigen

Städten, ob sie die Mahl- und Schlachtsteuer weiter erheben oder durch eine direkte Klassensteuer ersetzen wollen. Das Gesetz vom 1. Mai 1851 überweist denjenigen Städten, welche die Mahl- und Schlachtsteuer beibehalten haben, ein Drittheil des Rohertrages der Mahlsteuer zur Verwendung für Communalzwecke und dieses Drittel muss daher als indirekte Gemeindesteuer hier aufgeführt werden. Das ganze Verhältniss hat sich völlig geändert durch das Gesetz vom 25. Mai 1873, welches in den betreffenden Städten die Mahlsteuer gänzlich aufhebt, dagegen ihnen die bisher ausschliesslich für den Staat erhobene Schlachtsteuer für die Gemeinde weiterzuerheben gestattet, wenn ein in diesem Sinne gefasster Beschluss der Gemeindebehörden vorliegt.

Verwandt mit der Schlachtsteuer ist die durch Kabinetsordre vom 24. April 1848 den schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Städten gestattete Wildpretsteuer, die jedoch für das vom Auslande eingeführte Wildpret unter gewissen im Zollvereinsvertrage festgesetzten Bedingungen unzulässig ist.

Schliesslich wäre noch eine Luxussteuer zu nennen, die Hundesteuer, welche bereits durch Kabinetsordre vom 18. October 1834 den Gemeinden zugetheilt ist und den Maximalsatz von drei Thalern für den Hund nicht überschreiten darf.

Damit haben wir das in den alten Provinzen des preussischen Staats geltende Communalsteuerrecht erschöpft und es bleibt uns nur noch übrig, in Kürze über die im Jahre 1866 neuerworbenen Provinzen zu berichten.

In Schleswig-Holstein*) ist die Regelung der Abgaben sowohl in den Städten wie in den Landgemeinden dem Ortsstatut überlassen, nur mit den Unterschiede, dass sie sich für

*) Städteordnung vom 14. April 1869, § 22 und § 72, Landgemeindeordnung vom 22. September 1867, § 24.

die Städte in denselben Grenzen, wie sie der oben angeführte Paragraph 53 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vorschreibt, bewegen müssen, während sie in den Landgemeinden, genau wie in der Landgemeindeordnung für die sechs östlichen Provinzen, nur der Beschränkung unterliegen, dass wenn in Ansehung des Maasstabes ihrer Vertheilung die Ortsverfassung dunkel, zweifelhaft oder nicht mehr passend ist, eine Ergänzung oder Abänderung eintreten muss.

In dem ehemaligen Herzogthum Nassau bestehn direkte Gemeindeabgaben nach denselben Grundsätzen, Katastern und Tarifen erhoben wie die entsprechenden Staatssteuern und Octrois. Die letzteren sind natürlich beschränkt durch den Zollvereinsvertrag und das Gesetz vom 25. Mai 1873 betreffs Aufhebung der Mahlsteuer.

Für Frankfurt a. M. enthält der Paragraph 62 der Verordnung vom 25. März 1867 dieselben Bestimmungen, wie der Paragraph 53 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen.

In dem ehemaligen Königreich Hannover giebt es keine allgemeinen gesetzlichen Normativbestimmungen für die Gemeindebesteuerung. In den Landgemeinden findet überhaupt keine regelmässige Abgabenerhebung statt, sondern bei jedem hervortretenden Bedürfniss wird eine vorübergehende Auflage kreirt. In den Städten finden sich meistens Grundsteuern, Erwerbsteuern und in einigen auch Accisen.*)

Die Gemeindeabgaben im Kurfürstenthum Hessen beruhen auf örtlichem Herkommen. Sie bestehen in Geschossen (Grund- und Gewerbesteuern), Gemeindeumlagen d. i. besonderen Steuern zur Deckung ausserordentlicher Ausgaben, und Verbrauchsteuern von Bier, Branntwein, Fleisch, Obstwein, Wein,

*) Ausführlicheres über Hannover giebt Grumbrecht, Faucher'sche Vierteljahrschrift 1865, 2, S. 200.

Mehl und anderen Mühlenfabrikaten. Pflaster-, Wege- und Brückengelder dürfen nur da erhoben werden, wo sie auf alter Gewohnheit beruhen, oder mit ausdrücklicher Genehmigung der Regierung.*)

Soweit die prinzipiellen Grundlagen der Preussischen Communalbesteuerung. Es bleibt uns jetzt nur noch übrig, eine kurze Bemerkung über die Steuerpflicht zu machen, die von dem Prinzipe der Allgemeinheit der Steuer wesentlich abweicht. In Preussen, wie im übrigen Deutschland, bestehen zahlreiche Exemtionen für gewisse Kategorien von Militairpersonen, Reichs- und Staatsbeamten, Geistlichen, Lehrern u. s. w. Dagegen werden die juristischen Personen sowohl zu den Ertrags- wie zu den Einkommensteuern herangezogen, mit Ausnahme des Fiskus, der nur den ersteren unterworfen ist.

bb) Das übrige Deutschland.

Nachdem wir in Preussen den grössten deutschen Staat hinsichtlich seiner Communalbesteuerung genauer betrachtet haben, bietet es kein hervorragendes Interesse mehr, die kleineren Partikularstaaten in's Auge zu fassen, da sie lediglich die gleichen Bahnen wie Preussen wandeln.**) Wir finden überall direkte Steuern nach Analogie oder als Zuschläge der Staatssteuern und Octrois, nur eine einzige originelle Besteuerung, die in mehreren süddeutschen Staaten, namentlich Baden, sich findet, die sogenannten Soziallasten, verdienen eine besondere

*) Vergl. über Kurhessen: Die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden etc. (Cassel 1854, Oswald Bertram) S. 105ff.

**) Das Gemeindeabgabenwesen der wichtigsten kleineren Staaten findet sich, soweit dies überhaupt möglich, dargestellt in Fauchers Vierteljahrschrift 1866, 1 und 1867, 1.

Erwähnung.*) Unter Sozial- oder Genossenschaftsausgaben versteht man solche, welche nicht der Gesammtheit der Gemeindemitglieder zu Gute kommen, sondern nur bestimmten Personen Vortheile zu- oder Nachtheile abwenden und zu deren Deckung daher nur die betreffenden Interessenten herangezogen werden. Letztere bilden daher gewissermassen Genossenschaften für besondere Zwecke, doch hat man sich dabei vor der falschen Vorstellung zu hüten, als ob man es hier mit einer Analogie der englischen boards zu thun habe. Die letzteren sind auf generellen Gesetzen beruhende Genossenschaften mit bestimmten Rechten und Pflichten. Sie wählen ihren executiven „Verwaltungsrath" selbst, sie beschliessen über die Höhe ihrer Ausgaben, sie sind mit einem Worte ein ständiges Organ der Selbstverwaltung. Die Genossenschaft zur Bestreitung der Sozialausgaben dagegen ist nur durch die Gemeindebehörde vorübergehend in's Leben gerufen, sie hat keine Stimmrechte, sie wählt keine executive Behörde, sie ist weiter nichts als eine zur Aufbringung einer bestimmten Steuer zusammengeschweisste Steuergemeinde und hat weiter kein Recht, als die ihr von aussen her aufoctroyirten Wohlthaten zu geniessen und die damit verbundenen Kosten zu tragen. Es liegt dieser Institution ein nur theilweise richtiger Gedanke zu Grunde. Es giebt in der That eine Anzahl von Gemeindeleistungen, die gewissen Personen einen besonderen Vortheil bringen und auf die man daher das Prinzip von Leistung und Gegenleistung anwenden kann, — obgleich letzteres auf beiden Seiten Freiwilligkeit voraussetzt, was bei den Soziallasten nicht der Fall ist — doch scheint es fraglich, ob diesem Gedanken hier der richtige Ausdruck verliehen ist. Die Soziallast ist offenbar nur in solchen

*) Vergl. darüber: Landgraff, Eine badische Gemeindesteuer, Faucher's Vierteljahrschrift 1869, 4.

Fällen gerechtfertigt, wo die Gesammtheit auch in ihrem eigenen Interesse eine Leistung fordert, die zugleich gewissen Personen einen besonderen Vortheil bringt. Dies ist bei allen am Grund und Boden haftenden Leistungen der Verwaltung der Fall. Jeder Mensch ist angewiesen, auf der Scholle zu leben, aber nur wenige sind Grundbesitzer. Der Miether hat daher an gewissen an dem Grund und Boden haftenden Einrichtungen so gut ein Interesse, wie der Eigenthümer, nur mit dem Unterschiede, dass dem Letzteren ausserdem noch ein materieller Nutzen in Form des gesteigerten Ertrages und Werthes seines Grundbesitzes erwächst. In diesem Falle ist daher einerseits die zwangsweise Durchführung solcher Einrichtungen durch das Interesse Aller, andrerseits die Besteuerung Einiger durch den ihnen zufliessenden materiellen Nutzen gerechtfertigt. In Fällen aber, in denen ein Interesse der Gesammtheit nicht nachweisbar ist, bestimmten Leuten Wohlthaten auf ihre Kosten aufzuzwingen, ist durchaus ungerechtfertigt. Handelt es sich um nützliche Einrichtungen, die von der Gemeinde am besten gehandhabt werden können, so ist hierfür das Gebührenprinzip am Platze, das einerseits dem gemeinwirthschaftlichen Bedürfnisse genügt, andererseits dem Willen des Einzelnen keinen unberechtigten Zwang auferlegt. Von diesem Gesichtspunkt aus können die Soziallasten nicht als eine Verbesserung des deutschen Gemeindesteuersystems betrachtet werden und die Beurtheilung desselben, in die wir nunmehr eintreten, nicht günstiger ausfallen lassen.

Die Kritik des in Deutschland geltenden Communalsteuerrechts muss wesentlich mit der übereinstimmen, welche wir an dem französischen Gemeindeabgabenwesen geübt haben. Vor Allem gilt dies von den Zuschlägen und Octrois. Wie in Frankreich die Revolution den letzten Rest der Gemeinde-

besonderheiten vernichtete, so spannte in Deutschland die Büreaukratie nach Besiegung der ständischen Körperschaften die Gemeinden vollständig in das Joch des Staatswagens und zwang sie in den meisten Ländern, ihr Finanzwesen dem des Staates konform zu gestalten. So haben denn auch hüben und drüben gleiche Ursachen gleiche Wirkungen erzeugt, die vollständige Abhängigkeit der Gemeindebesteuerung von der gouvernementalen Bewilligung. In allen deutschen Gemeindeordnungen stossen wir regelmässig bei Gestattung von Zuschlägen zu den Staatssteuern und Errichtung von Octrois auf die Klausel „vorbehaltlich der Genehmigung der Regierung.“ Dennoch lässt sich nicht verkennen, dass die letztere viel dazu beigetragen hat, eine grosse Misere von uns abzuwenden. In erster Linie die Zollvereinsverträge, in zweiter die richtige Tendenz der Regierungen bei ihren Genehmigungen haben uns vor einer solchen Ausdehnung des Verbrauchssteuersystems bewahrt, wie sie in Frankreich Platz gegriffen hat. Die deutschen Octrois beschränken sich auf die Besteuerung von Nahrungsmitteln, Getränken und Brennmaterialien, die Hilfsstoffe der Industrie sind glücklicher Weise verschont geblieben. Jedenfalls kann aber diese relative Anerkennung keine Rechtfertigung des Prinzipes überhaupt enthalten. Da vielmehr der Staat schwerlich sich entschliessen kann und darf, den Gemeinden eine beliebige Mitbenutzung seiner eigenen Steuerquelle zu gestatten, so giebt es für dieselben keine grössere Lebensfrage als die Schöpfung eines selbstständigen, dem Gemeindebedürfniss angepassten Steuersystems.

Aber abgesehen von dieser politischen Seite der Frage, ist das deutsche Communalsteuersystem auch wirthschaftlich nicht zu rechtfertigen. Stückweise, nach den Anforderungen des Augenblicks entstanden, prägt sich in ihm überhaupt kein

leitendes Prinzip aus, wenn nicht das fiskalische, das Geld daher zu nehmen, wo man es bekommen kann. Dass Zuschläge und Octrois als Analogon der Staatssteuern nicht geeignet sind, unser Gemeindesteuerprinzip zum Ausdruck zu bringen, ist an und für sich klar. Aber auch die besonderen Gemeindesteuern tragen nicht zur Verbesserung unseres Gemeindesteuersystems bei. Sie sind zum grössten Theil Modifikationen der Ertrags- und Einkommensteuern und genügen als solche wohl zur Deckung derjenigen Gemeindeausgaben, welche genereller Natur sind, nicht aber zur Bestreitung derjenigen, welche dem Grundbesitz besonderen Vortheil bringen und desshalb einen speziellen Entgelt von dieser Seite rechtfertigen. Uebrigens sind einige dieser Einkommensteuern in einer Weise veranlagt, welche dieselben im höchsten Grade verwerflich macht. Hier ist vor Allem der Miethssteuer zu gedenken, welche, wie wir gesehen haben, in Preussen unter den völlig unhaltbaren Begriff einer „indirekten" Einkommensteuer gebracht ist. Dass Miethe und Einkommen stets denselben Quotienten bilden, was doch der Fall sein müsste, wenn man sich der ersteren als Basis einer Einkommensteuer bedienen will, ist eine faktische Unrichtigkeit. Vielmehr zeigt uns die Statistik, dass die nothwendigsten Lebensbedürfnisse, also auch die Wohnung, einen desto grösseren Theil des Einkommens verschlingen, je kleiner das letztere ist.*) Somit haben wir in der Miethssteuer eine Abgabe, die im wahren Sinne des Wortes progressiv nach unten ist und wenn sie auch diese Eigenschaft mit allen Verbrauchssteuern auf nothwendige Lebensbedürfnisse theilt, so bietet sie doch insofern noch grössere Gefahren, als man sie wegen ihres direkten Erhebungsmodus

*) Ueberzeugend hat dies für die Wohnung an Berliner Verhältnissen nachgewiesen: Schwabe, das Verhältniss von Miethe und Einkommen in Berlin, Berliner Städtisches Jahrbuch 1868 S. 264 ff. Ueber die Berliner Miethssteuer siehe: Bruch, die Haus- und Miethssteuer in Berlin, Berliner Städtisches Jahrbuch 1869, S. 2 ff.

und der irrthümlich als sich stets gleich bleibend angenommenen Proportion zwischen Miethe und Einkommen mit dem falschen Heiligenschein einer Einkommensteuer umgeben konnte. So ist es dahin gekommen, dass einzelne Gemeinden die Miethssteuer sogar zu ihrer Haupteinnahmequelle gemacht haben, eine Errungenschaft um die die betreffenden Gemeindemitglieder wahrlich nicht zu beneiden sind.*) Sie steuern fort und fort zur Schaffung jener wirthschaftlichen Einrichtungen, die den Grundbesitz immer mehr im Werthe steigen lassen, und haben als Entgelt dafür eine fortwährende Steigerung des Miethspreises zu erleiden, die konsequenter Weise von einer proportionellen Erhöhung des Miethssteuerbetrages begleitet ist. So ruft die Miethssteuer, wenn sie Hauptabgabe ist, einen stets steigenden Steuerdruck hervor, der schliesslich in eine völlige Erschöpfung der Gemeindesteuerkraft ausarten muss.

Man glaube nicht, dass diese Verurtheilung unserer heutigen Gemeindebesteuerung eine theoretische Grille ist, der in der Praxis jeder Boden fehle. Die hier besprochenen Uebelstände sind von Gelehrten und Verwaltungsmännern gleich erkannt und so ist denn das Reformbedürfniss auf den wirthschaftlichen Kongressen wie auf den Städtetagen wiederholt konstatirt worden. Da aber nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich und England die Gemeindebesteuerung ein wunder Punkt ist, so ersparen wir uns die Vorführung derjenigen Reformvorschläge, welche einen mehr lokalen Charakter haben, und wenden uns im folgenden Abschnitte denjenigen zu, welche auf einer neuen principiellen Grundlage die Erledigung der schwebenden Frage versuchen.

*) Dies ist z. B. in Berlin der Fall. Im Eingange des Einkommensteuerregulativs für die Stadt Berlin vom 10. März 1869 wird ausdrücklich hervorgehoben, dass die Haus- und Miehtssteuer als Hauptabgabe forterhoben werden soll, neben der die Einkommensteuer nur einen supplementaren Charakter hat.

IV.

Reformvorschläge neuerer Schriftsteller.

a) Faucher und die Freihandelsschule.

Eine mächtige Anregung war es, als die junge Freihandelsschule ihre Theorien wissenschaftlich und agitatorisch zu verbreiten anfing. Sie hat ihren Stempel unverkennbar unserer Gesetzgebung aufgedrückt und durch ihren Kampf gegen veraltete Fesseln unserem wirthschaftlichen Leben einen Aufschwung gegeben, der die aus ihrer Einseitigkeit unserer jüngsten Rechtsentwicklung erwachsenen Schattenseiten bei weitem überwiegt. Dass letztere vorhanden sind, braucht man nicht erst aus der Praxis zu lernen, sondern kann mann auch a priori erkennen, wenn man sich klar gemacht, dass die Freihandelsschule, in ihrem Bestreben, die Gesetze der sozialen Wirthschaft als Naturgesetze hinzustellen, die Basis, auf der sich die Wirthschaft nothwendig vollziehn muss, das Recht, vollständig übersehn hat. Gewiss ist der Mensch schon als animalisches Wesen den Einflüssen seiner eigenen und der ihn umgebenden Natur unterworfen, allein diese Einwirkungen halten sich für seine Wirthschaft in ganz äusserlichen Grenzen. Als geistiges und geselliges Wesen hat der Mensch vielmehr die Macht, seine

gesellschaftliche Wirthschaft nach bestimmten Rechtsgrundsätzen zu regeln, die, wie alles Recht, zugleich ein Ausfluss des berechtigten Einzelinteresses und der Existenzmöglichkeit der Gesammtheit sein müssen. Rechtssätze sind aber veränderlich und mit ihnen ändert sich nothwendig das Wesen der Wirthschaft, so dass die letztere mindestens eben so sehr dem Einflusse der sozialen Gesetzgebung als dem der Natur unterworfen ist. So sind denn alle jene wirthschaftlichen „Naturgesetze", wie Angebot und Nachfrage, Leistung und Gegenleistung u. s. w., nichts weiter als Consequenzen eines Rechtssystems, welches das private Eigenthumsrecht und das freie Vertragsrecht zur Voraussetzung hat, wie der Feudalismus und die Hörigkeit Folgen eines Rechtes sind, welche obige Veraussetzungen nicht kennt.

Diese Rechtsconsequenzen nun, die in der Privatwirthschaft sich sofort klar jedem Auge zeigen, werden als die „Naturgesetze" oder als die „Kräfte" hingestellt, welche die Wirthschaft der Gesammtheit beherrschen. Sie werden auf alle Verhältnisse, in denen sich Kontrahenten gegenüberstehn, übertragen, jeder Vertrag wird für „unwirthschaftlich" erklärt, der nicht nach der Schablone von Leistung und Gegenleistung zu Stande kommt, jeder Arbeitslohn für „natürlich", dessen Höhe sich nach Angebot und Nachfrage bestimmt, und endlich unser Steuerrecht für „unnatürlich", weil es eine völlige Zerreissung des Gesetzes von Leistung und Gegenleistung darstellt. So kommt man denn in der Vergötterung dieser Naturgesetze dahin, den rechtlichen Zusammenhang zwischen Staat und Unterthan zu vernichten, die Finanzhoheit des Staates in ein Tauschgeschäft zu verwandeln, und vollständig zu übersehn, dass die Grundsätze der Besteuerung in erster Linie überhaupt nicht wirthschaftlicher, sondern staatsrechtlicher Natur sind. Als ein wahrhaft klassisches Beispiel der eben vorgeführten Ansichten möge der

Aufsatz „Staats- und Kommunalbudgets“ von Julius Faucher gelten.*)

Der Verfasser geht aus von der Entstehungsgeschichte des modernen gemeinnützigen Staates. Derselbe ist hervorgegangen aus dem absoluten Gewaltstaat, der nur genommen hat, ohne dafür zu leisten. Der Umschwung, den die französische Revolution in den Ideen der Menschheit hervorbrachte, verwandelte den alten Gewaltstaat in den gemeinnützigen, der empfängt, damit er leiste, und zwar nur so viel, als er zu Letzterem nöthig hat. Ist der Staat dieser Auffassung nach eine Anstalt für den gemeinen Nutzen, also ein öffentliches Wirthschaftssystem mit moralischer Triebfeder, so entsteht die Frage, wo die Grenzlinie zwischen dem Privatwirthschaftssystem und der öffentlichen Wirthschaft zu suchen ist. Aus diesem streitigen Punkte gehen die socialen Probleme hervor, indem die thatkräftigen und energischen Charaktere, die bei der Privatwirthschaft ihr gutes Fortkommen finden, eine Einengung des Gebietes der öffentlichen Wirthschaft erstreben, während die wirthschaftlich Schwachen ihre Ansprüche an den gemeinnützigen Staat fortwährend steigern. Giebt nun der Staat dem Drängen der letzteren nach, so ist die Folge, dass mit der Ausdehnung seiner Aufgaben seine materielle Macht immer mehr abnimmt. Das Ende ist der Zusammenbruch des alten Staates und eine darauf folgende rücksichtslose Reaction, die gewöhnlich einen von den besitzenden Klassen getragenen Usurpator auf ihren Schild erhebt. Und dies Alles sind nach Faucher die Folgen der Missachtung des „Naturgesetzes“ von Leistung und Gegenleistung, welches allein im Stande ist, Freiheit und Gerechtigkeit zu garantiren, da nur in ihm der Maassstab dessen zu

*) Faucher'sche Vierteljahrschrift 1863, 2.

finden ist, was der Einzelne dem Staate zu geben und von ihm zu empfangen hat. Demgemäss muss an eine Reform unserer Besteuerung gedacht werden, welche dem obigen Gesetze entspricht.

Als Ersatz der bestehenden Steuern schlägt nun Faucher eine Ausdehnung des Gebietes der Stempelsteuern vor, welche nach ihm das Gebührenprinzip korrekt verkörpern,*) zweitens Vermögenssteuern als eine reine Versicherungsprämie für das, was der Staat wirklich schützt, und drittens endlich die Beibehaltung der Grundsteuer, welche als der Zins einer uneingetragenen Hypothek des Staates auf den Grundbesitz betrachtet wird. So stehen wir denn vor der völligen Auflösung des Steuerprinzips in das Gebührenprinzip, der rechtliche und sittliche Zusammenhang von Staat und Unterthan ist zerrissen, die souveraine Gesellschaft treibt dafür mit dem Staate Tausch- und Versicherungsgeschäfte und das Naturgesetz von Leistung und Gegenleistung thront als Allbeherrscherin, natürlich Jedermann Segen spendend, mit Ausnahme Derjenigen, welche nichts „gegenzuleisten“ haben.

Steht Faucher so schon hinsichtlich der staatlichen Besteuerung auf dem Standpunkte des Gebührenprinzips, um wie viel mehr muss dies erst bei der Gemeindebesteuerung der Fall sein, wo dieses Prinzip einer gewissen inneren Berechtigung nicht zu entbehren scheint. Nachdem er hervorgehoben, dass die Gemeinde der Gegenwart ihres politischen Charakters, den sie im Mittelalter gehabt, entkleidet ist, stellt er die Behauptung auf, dass ihr deshalb nur noch eine wirthschaftliche

*) Diese Idee hat weiter ausgeführt Alex. Meyer, Ueber Stempelsteuern, in Faucher's Vierteljahrschrift 1864, 3. Vergl. dagegen: Friedberg, die Börsensteuer, Berlin 1875.

Bedeutung übrig geblieben sei. „Die Nothwendigkeit der wirthschaftlichen Cooperation allein ist übrig geblieben; Menschen sind übrig geblieben, welche, wie es die Volkswirthschaft auffasst, den Vortheil haben, in grösserer Anzahl zusammen zu wohnen, und in Folge des die Arbeit unter sich theilen können, ohne sich mit Transportkosten zu belasten.“ Dass Faucher hierbei völlig übersehen hat, dass die Gemeinde eine sittliche, in dem Kulturzweck der Menschheit begründete Zwangsgenossenschaft ist, braucht wohl nicht besonders hervorgehoben zu werden. Besser noch als die Theorie widerlegt die Praxis seine Anschauung, indem sie uns einen Wirkungskreis der Gemeinden nachweist, der weit über die Wirthschaftspflege hinausgeht. Die Faucher'sche Anschauung ist so einseitig, dass man fast versucht ist, zu glauben, er sei nicht durch dieselbe zum Gebührenprinzip für das Gemeindeabgabenwesen gelangt, sondern er habe umgekehrt dem Naturgesetz von Leistung und Gegenleistung zu Liebe diesen ganz abstrusen Begriff der Gemeinde konstruirt. Wenn die Worte „wie es die Volkswirthschaft auffasst“ etwa einer Verallgemeinerung seiner Definition entgegentreten und ihre Giltigkeit auf das Gebiet der Nationalökonomie beschränken sollen, so hat Faucher diesen Gesichtspunkt jedenfalls nicht consequent festgehalten. Gewiss kann man die Gemeinde unter einem einseitig nationalökonomischen Gesichtspunkte als eine wirthschaftliche Zwangsgenossenschaft definiren, ebenso wie man unter gewissen Voraussetzungen den Staat einmal einfach als ein Kapital auffassen kann, wer aber würde behaupten, dass damit das Wesen beider erschöpft sei? Wenn nun Faucher seine einseitig nationalökonomische Definition, die übrigens auch als solche nicht einmal richtig ist, indem sie das Moment des Zwanges bei der lokalen Gemeinwirthschaft ganz übersieht, auch auf eine fremde Disziplin, die

des öffentlichen Rechts, überträgt, kann es da Wunder nehmen, wenn er zu so eigenthümlichen Resultaten gelangt? Denn, es kann dies nicht oft genug hervorgehoben werden, die obersten Grundsätze der Besteuerung sowohl im Staate wie in der Gemeinde sind nicht wirthschaftlicher, sondern rechtlicher Natur, sie folgen aus dem rechtlichen Verhältniss des Unterthanen zum Staate, des Gemeindegenossen zur Gemeinde. Von diesem Standpunkt lässt sich das Prinzip der Gemeindebesteuerung nicht mit dem Gebührenprinzip identificiren, vielmehr muss daran festgehalten werden, dass die Leistungen der Gemeinde wegen Aller und für Alle erfolgen, und dass sie deshalb eine Ausrechnung des Vortheils, den der Einzelne von ihnen geniesst, nicht zulassen. Wir haben davon nur eine einzige Ausnahme konstatirt, die allerdings für die Gemeinde von weittragender Bedeutung ist. Die wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde, wenn auch im Interesse der Gesammtheit unternommen, bringen dem Grundbesitz einen besonderen Vortheil, den nicht besonders entgelten zu lassen, ein ungerechtfertigtes Geschenk aus dem Säckel der Gemeinde an Einzelne wäre. Aber selbst auf diesen Fall passt des Gebührenprinzip nicht vollständig, da dasselbe eine freiwillige Inanspruchnahme einer Gemeindeleistung voraussetzt, vielmehr haben wir es hier mit einer Art von Sociallast zu thun, wie wir sie bereits früher charakterisirt haben.

Sind wir aus diesen Gründen durchaus nicht mit dem Gemeindesteuerprinzip Faucher's einverstanden, so können wir uns noch viel weniger mit der Art und Weise befreunden, in der er dasselbe praktisch durchführen will. Nachdem er Gebühren für diejenigen Vortheile, welche in einem einzelnen Falle von der Gemeinde gezogen werden, befürwortet, kommt er zu denjenigen Ausgabeposten des Gemeindebudgets, die nicht

an den einzelnen Fall geknüpft sind, die also nach unserer Auffassung durch wirkliche Steuern und nicht durch Gebühren gedeckt werden müssen. Um nun für diese zu einem dem Prinzipe von Leistung und Gegenleistung entsprechenden Deckungsmittel zu gelangen, geht er von einem konkreten Fall aus.

Wer eine Wohnung besitzt, so lautet seine Argumentation, bezahlt nicht nur für diese allein Miethe, sondern auch für den gemeinsamen Flur, die Treppe, den Hof, die gemeinsame Gasbeleuchtung, die Wasserleitung, den Thürhüter u. s. w. Alles dies ist in Prozenten auf die Miethe geschlagen, so dass jeder Miether nach der Höhe derselben verschieden belastet ist. „Wir sagen mit Recht. Brauchen wir das zu beweisen? Geschähe es nicht mit Recht, so könnte es der Hausbesitzer nicht fordern und der Miether würde es nicht geben. Der Miethsvertrag ist frei, ist weder Ausfluss des Staats-, noch des Gemeindeverbandes.“

Auf dieser Hypothese baut nun Faucher weiter. Sind nicht der Flur, die Treppe Analogien der Strassen und Brücken? Brennt nicht auf ihnen ein gemeinsames Gaslicht? Ist der Polizist nicht der gemeinschaftliche Hüter unserer Wohnungen und Werkstätten? Wie demnach ein Zuschlag zur Wohnungsmiethe der gerechte Ausdruck für den Vortheil war, den ein Jeder von den gemeinsamen Hauseinrichtungen hat, so ist die Miethssteuer das richtige Aequivalent für den Vortheil, den ein Jeder von den Gemeindeleistungen zieht.

Wenn Faucher oben die Frage aufwarf, ob er erst zu beweisen brauche, dass jener Zuschlag in richtiger Proportion zu den Vortheilen stände, die ein Jeder von den gemeinsamen Hauseinrichtungen hat, so antworten wir für unser Theil mit einem entschiedenen Ja. Dass der Hausbesitzer nicht mehr oder weniger fordert, kann seinen Grund darin haben, dass er

die Grenze der Zahlungsfähigkeit seiner Miether genau kennt, dass die Miether es geben, kann in der Abhängigkeit begründet sein, in der sie sich vom Wirthe befinden, denn dass der Miethskontrakt völlig frei sei, ist zum Mindesten für die Grossstädte eine Fiktion. Daher lohnt es sich wohl der Mühe, sich die Sache noch einmal genau anzusehen, und da kommen wir denn merkwürdiger Weise zu einem entgegengesetzten Resultat, nämlich zu dem, dass jener Zuschlag vielmehr den Charakter der Steuer, als den der Gebühr hat. Der Miether, der eine kleine Wohnung in den oberen Stockwerken inne hat, nutzt mehr Trepzen ab, als der Bewohner des eleganten ersten Stockwerks. Er braucht viel mehr Gasflammen, um bei Licht an die Thür seiner Wohnung zu gelangen; für ihn ist die Wasserleitung die allergrösste Wohlthat, denn sie erspart ihm die Kraft, die nöthig ist, um den Wassereimer Trepp' auf und Trepp' ab zu schleppen. Und um endlich den Thürhüter nicht zu vergessen, hat der grössere Miether wirklich mehr Interesse an der Sicherheit seines Eigenthums, als der kleinere? Scheinbar ja, in Wirklichkeit nicht. Denn erstens wendet der Wohlhabende von vorn herein bessere Mittel an, um sein Eigenthum vor gewaltthätigen Eingriffen zu schützen. Geld und Werthsachen schliesst er in einen diebesfesten Geldschrank, seine ausgedehnten Magazine lässt er durch besondere Wächter während der Nachtzeit bewachen. Einen Theil seiner beweglichen Habe einzubüssen, ist ferner in den meisten Fällen ein relativ viel schmerzlicherer Verlust für den Unbemittelten, als für den Wohlhabenden, der sich für das Verlorene leichter Ersatz zu schaffen vermag. Man mag die Sache drehen, wie man will, die von Faucher behauptete Proportionalität des Interesses ist nicht herauszubringen, vielmehr tritt der Steuercharakter der Hausabgabe ganz deutlich hervor.

Halten wir die Faucher'sche Hypothese somit für hinfällig, so gilt nothwendig dasselbe auch von ihrer Consequenz. Wie der wirthschaftlich Schwache den Staat nothwendiger braucht und ihn mehr in Anspruch nimmt, als der unabhängigere Besitzende, so hat der erstere auch ein mindestens eben so grosses Interesse an dem Bestand der Gemeinde, als der letztere. Auch bei den wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde, die Faucher in seiner Einseitigkeit allein in Betracht zieht, lässt sich dies nachweisen, aber noch stärker tritt es hervor auf dem Gebiete der Volksschul- und Armenpflege. Mit welchem Recht zwingt man die Wohlhabenden, zu Ausgaben für Leistungen beizutragen, von denen sie gar keinen Vortheil haben? Ist das nicht eine gründliche „Auseinanderreissung von Leistung und Gegenleistung"? Ein dem Vermögen oder dem Wohnungsverbrauch proportionaler Vortheil, den der Einzelne von den Gemeindeeinrichtungen haben soll, ist also ebenfalls nicht nachweisbar, und es kann daher die proportionale Miethssteuer in diesem Falle nicht als der wahre Ausdruck des Gebührenprinzips betrachtet werden. Vielmehr müsste das Gebührenprinzip richtig auf die generellen Leistungen angewandt nach der Analogie, wie die Semmel beim Bäcker für den Millionär wie für den Bettler zwei Pfennige kostet, zu einer einzigen allgemeinen Kopfsteuer führen, womit denn allerdings die „gemeinnützige" Gemeinde gründlich zerstört wäre.

Wir haben bereits bei der Besprechung der preussischen communalen Miethssteuer hervorgehoben, dass dieselbe gewissermassen ein vitiöser Cirkel für den Miether ist, indem derselbe durch sie jene wirthschaftlichen Einrichtungen der Gemeinde schaffen hilft, die den Werth des Grund und Bodens und damit zugleich den Preis der Wohnung steigern, ein Umstand, der dann natürlich wieder eine Erhöhung des Miethssteuerbe-

trages zur Folge hat. Dieser Anschauung tritt Faucher entgegen, indem er zu beweisen sucht, dass gerade die Miethssteuer den Grundbesitzer hindere, den ganzen Vortheil, der aus den wirthschaftlichen Leistungen der Gemeinde erwächst, in seine Tasche zu stecken.

Ein Gegner der Ricardo'schen Grundrententheorie, giebt er doch zu, dass es dem Grundbesitz kraft seines monopolistischen Charakters möglich sei, seinen Werth durch fremde, unvergoltene Arbeit zu erhöhen. Er beweist dies an einem concreten Fall, dem Bau einer Brücke, welche in irgend einem beliebigen Orte die Altstadt mit der Kleinseite verbindet. Beide waren bisher für ihren gegenseitigen Verkehr auf eine Fähre angewiesen, für deren Benutzung in jedem einzelnen Falle das Fährgeld entrichtet werden muss. Die neue Brücke behält vorläufig dieses Princip bei, sie erhebt ein reguläres Brückengeld, dessen Höhe nach Art der Gebühren richtig abgemessen wird. Trotzdem nun aber die Brücke das für sie aufgewandte Kapital reichlich verzinst und daher nicht als ein Geschenk an die Einwohner, sondern als ein gutes speculatives Unternehmen betrachtet werden muss, so erwächst doch thatsächlich durch die neue Verkehrserleichterung der bisher wenig bewohnten Kleinseite eine Wertherhöhung des Grund und Bodens, die die Besitzer desselben ohne jede Gegenleistung einheimsen. Aber damit ist die Entwicklung noch nicht zu Ende. Man empfindet mit der Zeit den Brückenzoll als eine lästige Störung des Verkehrs, man verlangt seine Beseitigung und die Uebernahme der bisher durch ihn bestrittenen Ausgaben auf den Gemeindesäckel. Der Brückenzoll fällt und die Folgen der Aufhebung äussern sich nun für den Grundbesitz verschieden, je nach der Art der Deckung des entstandenen Defizits. Beschliesst man eine Einführung oder Erhöhung von Einkommens- oder Ver-

brauchssteuern, so geht nicht nur jener Ueberschuss des Nutzens über den Werth der Brücke, sondern ihr ganzer wirklicher Nutzen an die Grundeigenthümer verloren, denn sie können den Miethspreis ihrer Wohnungen jetzt um den ganzen Brückenzoll erhöhen, da das Angebot von Wohnungen dasselbe bleibt, während die Zahlungsfähigkeit d. i. die Nachfrage der Abmiether um den Betrag des aufgehobenen Brückenzolls gestiegen ist.

Ganz anders verhält sich die Sache nach Faucher, wenn man den Ausfall durch eine Miethssteuer deckt. Sie sammelt, wenn sie richtig vertheilt ist, d. h. wenn sie die den grösseren Vortheil ziehende Kleinseite mit höherem Satze trifft, einfach den Brückenzoll von den Betheiligten ein und hindert den Grundbesitzer, dem keine zahlungsfähigere Nachfrage entgegensteht, ihn für sich zu nehmen.

Gegen diese Argumentation lässt sich zweierlei einwenden. Erstens nimmt Faucher den Einfluss der Steuer auf die Zahlungsfähigkeit der Miether zu ernst. Gewiss hat die letztere ihre Grenzen, allein die Wohnung ist ein so nothwendiges Bedürfniss, dass ihr Preis einer unglaublichen Steigerung fähig ist. Wir sind daher wohl der Ansicht, dass die Freigebung der Brücke und die damit verbundene Verkehrserleichterung die Nachfrage nach Wohnungen am jenseitigen Ufer erheblich steigern werden, aber wir glauben nicht, dass die Miethssteuer im Stande ist, dieser gesteigerten Nachfrage das Gleichgewicht zu halten und einer Erhöhung des Miethspreises vorzubeugen. Zweitens aber ist die Faucher'sche Behauptung nur dann richtig, wenn es wirklich möglich ist, den Miethssteuerfuss nach Massgabe des entstandenen Vortheils verschieden zu bemessen. Nun baut aber die Gemeinde nicht nur eine Brücke, sondern sie schafft zahlreiche wirthschaftliche Einrichtungen der verschiedensten Art, so dass wir zu einer Miethssteuer mit

hundertfachem Steuerfuss kommen und mithin vor einer unüberwindlichen technischen Schwierigkeit stehen. Faucher selbst verhehlt sich dies nicht, behauptet aber weiter, dass, wenn die Auflage auch zu gleichem Satze über die ganze Stadt verbreitet würde, sie dennoch der Aneignung öffentlichen Eigenthums einen Riegel vorschieben müsste. Er greift zum Beweise hierfür auf seine obige Behauptung zurück, dass die Miethe der verhältnissmässig genaueste Massstab des Interesses sei, das Jeder an den Gemeindeeinrichtungen habe, und deduzirt dann weiter, dass die Miethssteuer eine Verringerung der Zahlungsfähigkeit der Miether hervorrufe und daher genau das in Anspruch nehme, was der Grundbesitzer, wenn die Leistung nicht nach der Gegenleistung bemessen würde, unfehlbar sich aneignen würde. Wir glauben bereits oben die Prämisse dieses Satzes widerlegt zu haben, und damit fällt das ganze künstliche Gebäude zusammen. In dem vereinzelten Fall des Brückenzolles haben wir die Möglichkeit, die Gebühr durch eine auf den Eigenthümer abwälzbare Miethssteuer zu ersetzen, rückhaltlos anerkannt, für die generellen Leistungen der Gemeinde ist diese proportionale Abgabe nicht der richtige Ausdruck des Prinzips von Leistung und Gegenleistung. Aber selbst wenn wir uns einen Augenblick auf den Faucher'schen Standpunkt stellen, bleibt noch immer die vorhin kurz angedeutete Frage offen, ob es möglich ist, dass die Miethssteuer die Zahlungsfähigkeit der Miether gerade hinsichtlich des Preises der Wohnung verringere, mit anderen Worten, ob es möglich ist, die Miethssteuer auf den Grundbesitzer abzuwälzen. Nur in diesem Falle könnte man von ihr behaupten, sie verhindere die Aneignung eines nicht erarbeiteten Conjuncturengewinnes. Dass sie die Zahlungsfähigkeit und damit die individuelle Consumtion überhaupt verringert, hat sie offenbar mit jeder anderen

Steuer gemein, es fragt sich eben, an welchem Ausgabeposten seines Budgets der Einzelne die durch die Steuer ihm auferlegte Einschränkung vornehmen wird. Da ist es denn selbstverständlich, dass die allernothwendigsten Lebensbedürfnisse nach wie vor befriedigt werden müssen und dass die Ersparung bei den entbehrlichen Genüssen eintritt. Aus diesem Grunde halten wir es z. B. für kein Argument gegen die Verbrauchsteuern, dass sie dem armen Manne die nothwendigsten Lebensmittel vertheuern. Es ist in den ärmeren Volksklassen prinzipiell ganz gleichgiltig, ob die Steuer vom Einkommen oder vom Verbrauch erhoben wird, sie legt in beiden Fällen der Consumtion des Einzelnen ein gleich grosses Opfer auf und kann ihn im zweiten Falle eben so wenig veranlassen, weniger Brod und Fleisch, als er zum Leben braucht, zu sich zu nehmen, als im ersten. Genau dasselbe gilt von der Wohnung. Sie ist ein nothwendiges und standesgemässes Bedürfniss und kann daher nicht beliebig eingeschränkt werden. Die Nachfrage nach ihr vermehrt sich täglich durch das Wachsthum der Bevölkerung, die Einwanderung von aussen u. s. w., während das Angebot in gleich guter Gegend ein sehr beschränktes ist. Der Miether ist daher unbedingt der wirthschaftlich Schwächere und wird nicht im Stande sein, dem Grundbesitzer etwas von seinem geforderten Monopolmiethspreise in Abzug zu bringen. Da er andrerseits seine Nachfrage nicht einschränken kann, wird ihm wohl oder übel nichts Anderes übrig bleiben, als die Steuer selbst zu tragen und sich dafür andere Entsagungen aufzuerlegen.*)

*) Einer wie grossen Steigerung unter zwingenden Verhältnissen derjenige Theil des Einkommens, welcher für die Miethe verausgabt wird, fähig ist, beweisen die von Faucher an einem anderen Orte (Verhandlungen des IX. Congresses deutscher Volkswirthe) gegebenen Zahlen. Demnach wird in London $^1/_{10}$ des Einkommens auf die Miethe gerechnet, in

Fassen wir nun zum Schluss unsere Beurtheilung des Faucher'schen Reformvorschlages noch einmal kurz zusammen. Wir sahn zuerst, dass das von ihm aufgestellte Gemeindesteuerprinzip der Leistung und Gegenleistung hervorging aus seiner einseitig wirthschaftlichen Auffassung des Steuerrechts und auf die Leistungen der Gemeinde, die nicht „volkswirthschaftliche Gruppirung", sondern eine sittliche Zwangsgenossenschaft ist, nicht angewendet werden kann. Wir sahn ferner, dass die von ihm zur Verwirklichung seines Steuerprincips empfohlene Miethssteuer nicht in richtigem Verhältniss die Vortheile kompensirt, die ein Jeder von den Gemeindeeinrichtungen hat, und dass sie endlich nicht geeignet ist, die auch von uns für nothwendig befundene Besteuerung der dem Grundbesitz aus den Gemeindeeinrichtungen zufallenden Conjunkturgewinne in richtiger Weise herbeizuführen. Thatsächlich ist demnach die Miethssteuer weiter nichts, als eine nach unten stark progressive Verbrauchsteuer, die als einzige Gemeindeabgabe die Steuerkraft der Gesammtheit langsam, aber sicher erschöpfen und unseren sozialen Frieden auf's Aeusserste gefährden würde.

Auf dem gleichen prinzipiellen Standpunkt mit Faucher stehen die hervorragendsten Schriftsteller der sogenannten Freihandelsschule, nur in den practischen Consequenzen weichen sie theilweise von ihm ab.*) Alle sind der Ansicht, dass die

---

Berlin 1/4—1/5 und in Paris 1/3. Und doch ist das Durchschnittseinkommen eines Londoners aller Wahrscheinlichkeit nach viel grösser, als das eines Berliners oder Parisers!

*) Vergleiche: Karl Braun, Staats- und Gemeindesteuern, in der Faucher'schen Vierteljahrschrift 1866, 2., dazu als Ergänzung sein Referat auf dem XI. Congress deutscher Volkswirthe. O. Wolff, die Schlacht- und Mahlsteuer, Faucher'sche Vierteljahrschrift 1864, 2, dazu seine Rede auf dem XI. Congress deutscher Volkswirthe. Vergl. überhaupt die auf diesem Congress gehaltenen Reden von Michaelis u. a. Den gegnerischen Stand-

Gemeindebesteuerung auf das Gebührenprinzip basirt werden müsse, das die meisten als auch für die Staatssteuern massgebend betrachten. Dagegen verlangen sie, abweichend von Faucher, zur praktischen Durchführung ihres Prinzips Grund- und Gebäudesteuern, indem sie theilweise die ausschliessliche Ueberlassung derselben an die Gemeinden befürworten. Es ist nicht zu leugnen, dass dieser Vorschlag eine entschiedene Verbesserung dem Faucher'schen gegenüber enthält. Die Grundsteuer, wenn sie so veranlagt ist, dass sie den wirklichen Reinertrag eines Grundstückes trifft, ist wohl im Stande, die durch die Gemeindeleistungen erhöhte Rente des Grund und Bodens, in Folge des durch diese Erhöhung gesteigerten Steuerbetrages, der Gesammtheit nutzbar zu machen und sie nicht ganz in die Tasche des Grundbesitzers wandern zu lassen. Allein damit wäre immer nur erst eine Seite des Gemeindesteuerprinzips erfüllt, diejenigen Gemeindeausgaben, welche auf das Prinzip der Leistungsfähigkeit basirt werden müssen, auch auf Grund- und Gebäudesteuern anzuweisen, wäre ebenso ungerecht gegen die Grundbesitzer, wie es die allgemeine einzige Einkommensteuer gegen die Pächter und Miether sein würde. Wollte man daneben noch, wie dies auch vorgeschlagen ist, eine „Differenzirung der Functionen und Abgaben der Gemeinde" vornehmen d. h. für jeden Gemeindezweck besondere boards und demgemäss ein Zwecksteuersystem nach englischem Muster einführen, so vergisst man, dass auch damit schon das Prinzip von Leistung und Gegenleistung durchbrochen ist. Die englischen Polizei-, Schul- und Armensteuern haben gar nichts Gebührenartiges an sich, sie besteuern einen Jeden „von wegen des Besitzes", worin

---

punkt vertraten dort: Grumbrecht und Rössler. Auf gleichem Boden mit der Freihandelsschule steht auch: Adolph Schulze, Ueber Staats- und Gemeindesteuern, Berlin 1869.

das Prinzip der Leistungsfähigkeit, wenn auch in roher Form, anerkannt ist. Dass das Zwecksteuersystem sich auch praktisch nicht bewährt hat, zeigt das Beispiel Englands, dem es eine Quelle der heillosesten Verwirrung geworden ist, so dass in jenem Lande, das von Faucher als das einzige, welches seine Steuerideale bereits praktisch verwirklicht habe, in schwungvollen Worten gepriesen wird, der Ruf nach Reform ebenso laut ertönt, als in unserem Vaterlande. Die Ueberschätzung der englischen Institution ist es denn auch, welche dem nun folgenden Schriftsteller, dem man sicherlich nicht wie der Freihandelsschule die Unterordnung des öffentlichen Rechts unter sogenannte „wirthschaftliche Naturgesetze“ zum Vorwurf machen kann, schliesslich zu denselben Resultaten, wie die seiner prinzipiellen Gegner, hat gelangen lassen.

b) Rudolf Gneist.

Wie sich die epochemachenden Ideen Gneist's über Selbstverwaltung aus der Betrachtung einer concreten Wirklichkeit herausgebildet haben, so ist er auch zu seinen Ansichten über Communalbesteuerung auf historischem Wege gelangt. In derjenigen Schrift, in welcher er auf Grund seiner englischen Studien wichtige Fingerzeige für die Wiederbelebung unserer eigenen Selbstverwaltung giebt, versucht er auch gleichzeitig einen Reformplan für das Gemeindeabgabenwesen aufzustellen*).

Nachdem er die Unhaltbarkeit der heutigen preussischen Communalbesteuerung nachgewiesen, ist ihm das englische System der Rettungsanker, den wir nur zu ergreifen haben, um aller Schwierigkeiten überhoben zu sein. Dass wir mit dieser Schluss-

*) Gneist, Preussische Kreisordnung, Berlin 1870, S 54 ff. Vergleiche dazu: derselbe, Selfgovernment 3 Aufl. S. 905—908 und S. 968—973.

folgerung nicht einverstanden sind, brauchen wir nach unserer früheren Kritik der englichen Gemeindesteuern nicht besonders hervorzuheben, desto mehr aber pflichten wir seiner Beweisführung zu Gunsten einer Reformnothwendigkeit unserer Gemeindebesteuerung bei. Schlagend weist Gneist nach, dass namentlich unsere ländliche Communalbesteuerung eine Gesellschaftsgliederung voraussetzt, die längst durch die veränderten Productionsverhältnisse zu Grabe getragen ist, dass die Gemeinden mit den bisherigen Bestimmungen nur noch auskommen können durch das discretionäre Eingreifen der Staatsregierung, welche die nothwendigen Ausgaben erzwingt, und dass daher die Unfertigkeit der Steuerregel diejenige Ursache ist, welche in die Gemeindeverwaltung die Unselbstständigkeit und staatliche Bevormundung hineingetragen hat. Sie ist es, welche unsere Gemeindeversammlungen zum Tummelplatz widerstreitender Steuerinterressen gemacht hat und dadurch die Einmischung der Staatsgewalt nothwendiger Weise provocirt. Bewusst oder unbewusst suche der grosse Grundbesitz da, wo er das Uebergewicht hat, die Gemeindeausgaben auf Klassen- und Einkommensteuer zu basiren, während der bewegliche Besitz umgekehrt die ganze Communalsteuerlast auf die Grundeigenthümer abwälzen möchte. So wird denn stets die Minorität geschädigt und sie findet ihr einziges Schutzmittel in der Anrufung der Staatsgewalt, welche dann wenigstens die schreiendsten Ungerechtigkeiten abwehrt. Zur Hebung dieser Uebelstände schlägt Gneist als nächsten Schritt der Gesetzgebung die Heranziehung aller direkten Staatssteuern in gleicher Höhe in der Form von Zuschlägen vor. Damit ist nach ihm der Interessenstreit gehoben und eine haltbare Position für den Aufbau der Selbstverwaltung gewonnen. Jedoch verhehlt er sich nicht, dass damit das letzte Wort der Communalbesteuerung noch nicht ge-

sprochen sei, vielmehr erkennt er an, dass unsere Staatssteuern nicht nach dem Wesen der Communalpflichten abgemessen sind. Er zeigt dies, indem er die Staatssteuern einzeln durchgeht. Er weist nach, dass die blosse Cumulation von Grund- und Gebäudesteuern keinen richtigen Maassstab der Besteuerung bieten, weil Handel, Gewerbe und Fabrikation nach dem vollen Ertragswerth aller ihrer Anlagen im Communalverband herangezogen werden müssen*) und es darauf ankommt, nicht nur den Eigenthümer, sondern jeden nutzenden Inhaber eines Hausstandes zu besteuern. Die Klassen- und Einkommensteuer dagegen kämpft erstens mit grossen Schwierigkeiten bei der Heranziehung der untersten Stufen der Steuerzahler, zweitens beansprucht sie als einzige Steuer auf der einen Seite zu viel, auf der andern zu wenig. Die Gewerbesteuer hat Gneist übergangen.

Bis hierher konnten wir uns der wesentlich negativen Kritik Gneist's gegenüber zustimmend verhalten, die nun folgenden Deductionen aber können wir nicht mehr als zutreffend anerkennen. Es ist in erster Linie ein rechtlicher, in zweiter ein wirthschaftlicher Grund, welche ihn seine Entscheidung für die Besteuerung der visible profitable property in the parish treffen lässt. Einmal habe die Gemeinde eine beschränkte Aufgabe und könne desshalb bei denjenigen Personen, welche einen über mehrere Gemeinden zerstreuten Besitz haben, auch nicht die volle Leistungsfähigkeit in Anspruch nehmen. „Das Domizil ist heute nicht mehr das volle Centrum der wirthschaftlichen Persönlichkeit. Die bewegliche Wirthschaftsordnung combinirt vielmehr immer regelmässiger ein grösseres Einkommen aus

*) Wie diese Forderung durch Besteuerung des Mieths- und Pachtertrages des Realbesitzes in Form der poor rate erfüllt werden soll (s. weiter unten), ist allerdings unverständlich.

local zerstreutem Grundbesitz, Fabrikanlagen, Etablissements, Handels- und Actien-Untesnehmungen der verschiedensten Art und führt damit zu multiplicirter Communalbesteuerung desselben Gegenstandes.“ Das Schutzmittel gegen diesen Uebelstand, Einkommen aus auswärtigem Besitz frei zu lassen, führt nach Gneist zu so grossen Verwicklungen, dass man von selbst zu dem Grundsatze kommen wird, den die englische Communalsteuergesetzgebung seit Jahrhunderten als den richtigen erkannt hat. Dagegen ist zu bemerken, dass Gneist die Schwierigkeit, das Einkommen, das Jemandem aus dem Besitz in einer bestimmten Gemeinde zufliesst, festzustellen, überschätzt. Da es sich hier nur um solche Einkommensquellen handelt, welche mit dem Grund und Boden mehr oder weniger zusammenhängen, so lässt sich mit dem Ertrag, wie ihn die Staatssteuern feststellen, auch das Einkommen ermitteln und zwar durch ein ganz einfaches Additionsexempel. Ausserdem aber generalisirt Gneist einen Fall, der unter der Menge der Steuerzahler zu den verschwindend seltensten gehört. Der grossen Grundbesitzer und Industriellen giebt es zu wenige, als dass man ihre individuellen Erwerbsverhältnisse einer allgemeinen Steuerregel zu Grunde legen könnte.

Der wirthschaftliche Grund, den Gneist für seinen Reformvorschlag anführt, besteht darin, dass im Grossen und Ganzen sich die Kosten einer geordneten Kreis- und Gemeindeverwaltung als Niederschläge in dem Grund- und Gebäudewerth wiederfinden sollen. Dieser Satz ist viel zu weit gehend, denn es wären dann die Sicherheitspolizei, die Schul- und Armenpflege u. s. w. nichts als wirthschaftliche Leistungen der Gemeinde. Damit würde sich Gneist ganz auf denselben Boden mit Faucher stellen, eine Consequenz, die doch seiner Grundauffassung von der örtlichen Selbstverwaltung völlig widerspricht. Augenschein-

lich ist Gneist zu seinem eigenthümlichen Gemeindesteuerprinzip nicht auf dem Wege einer genetischen Begriffsentwicklung gelangt, sondern hat es gewissermaassen als unumstössliches fait accompli aus der englischen Gesetzgebung übernommen und erst hinterher rechtliche und wirthschaftliche Gründe, die für dasselbe sprechen, aufzufinden gesucht. Anders lassen sich die Widersprüche nicht erklären, die zwischen seiner Auffassung von der Selbstverwaltung und der Anschauung, dass die Gemeindeleistungen dem Grundbesitze zu Gute kämen, hervortreten. Wenn die Selbstverwaltung nur eine Delegation von Functionen der inneren Landesverwaltung an die Gemeindeorgane ist, so können ihre Leistungen nur genereller Natur sein und nicht nur bestimmten Klassen der Bevölkerung zu Gute kommen. Aber geben wir selbst einen Augenblick zu, dass alle Leistungen der Gemeinde sich als Niederschläge in dem Werthe des Grund und Bodens wiederfinden, warum denn die englische poor rate, die halb Grund- halb Miethssteuer ist, warum dann nicht einfach eine Grundsteuer? Wäre Gneist vom finanzwissenschaftlichen Standpunkt aus tiefer in das Wesen der poor rate eingedrungen, so hätte er finden müssen, dass dieselbe als Miethssteuer eine der ungerechtigsten, die untern Volksklassen unverhältnissmässig drückende Auflage ist. Gerade er hätte zu diesem Schlusse kommen müssen, da er die poor rate nicht, wie Faucher, als eine Verkörperung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung, also als eine Gebühr, auffasst, sondern als eine „persönliche Pflicht von wegen des lastentragenden Besitzes.“ Damit ist der Steuercharakter derselben ausdrücklich anerkannt und es hätte sich nun vor allen Dingen gefragt, ob sie auch den Anforderungen einer gerechten Vertheilung der Steuerlast nach der individuellen Leistungsfähigkeit entspricht.

Auch die guten steuer-technischen Folgen, die sich Gneist von einer Steuerreform in seinem Sinne verspricht, sind nicht unbedingt zuzugeben. Wenn er z. B. behauptet, dass in dem jährlichen Ertragswerth des Realbesitzes der sicherste Steuermassstab gewonnen sei, da der jährliche Mieths- und Pachtwerth im Nachbarverband sich zuverlässiger feststellen lässt, als jede andere Vermögensschätzung, so ist dies ja bis zu einem gewissen Grade richtig. Aber kommt es nur darauf an, einen sicheren Massstab zu haben, handelt es sich nicht vielmehr darum, den gerechten Massstab der Besteuerung ausfindig zu machen und bietet nicht seine Feststellung gerade diejenigen Schwierigkeiten, welche zu überwinden die unzähligen Steuertheorien mit mehr oder weniger Glück sich bemühen?

Ein anderer Vorzug, den Gneist besonders betont, sei der, dass durch die Besteuerung eines jeden nutzenden Inhabers die nicht mehr haltbare Schichtung des rusticalen Besitzes in Rittergutsbesitzer, Bauern, Halbbauern u. s. w. aufgehoben wird, und dass aus demselben Grundsatze auch die Abschaffung aller Steuerprivilegien sich ergiebt. Dies hat die „reale Hausstandssteuer“ wohl mit allen anderen durchgreifenden Steuerreformen gemein und es kann ihr daher nicht als besonderes Verdienst angerechnet werden. Dagegen bietet sie eine von Gneist übersehene technische Schwierigkeit, deren Tragweite nicht zu unterschätzen ist. Schon bei der Betrachtung der englischen Communalbesteuerung haben wir einen eigenthümlichen Modus der Erhebung hervorgehoben, das sogenannte Compoundingsystem. Dasselbe bestand darin, dass die Steuerbeträge der zahlreichen, armen, in einem Hause zusammengedrängten Miether, deren direkte Erhebung eine Plackerei ohne Ende sein würde, dem owner abverlangt werden, der sie dann auf die eigentlichen Verpflichteten abwälzen kann. Hat

sich die Nothwendigkeit einer solchen Anomalie schon in England ergeben, um wie viel mehr muss sie in den kontinentalen Grossstädten hervortreten. Der Charakter der englischen Wohnhäuser begünstigt ausserordentlich die Erhebung einer Miethssteuer. Das für eine Familie berechnete Wohnhaus ist die Regel, von der nur in den allerärmsten Volksklassen abgewichen wird. Der zur Steuer Verpflichtete ist daher in jedem Falle leicht zu ermitteln, da man es in jedem Hause nur mit einem Hausstande zu thun hat. Und doch war das Compoundingsystem nothwendig, um die ärmeren Klassen zur Steuer heranzuziehen! Wie würde sich dies Verhältniss erst in den kontinentalen Grossstädten stellen, die ganz andere Wohnungsbedingungen haben! Welche Ausdehnung müsste dem Compoundingsystem erst in Städten wie Paris, Berlin, Wien u. a. gegeben werden, in deren fünfstöckigen Miethskasernen oft dreissig Familien und mehr zusammengepresst wohnen! Die wahrscheinliche Consequenz würde hier sein, dass das Compoundingsystem statt der Ausnahme die Regel wird und die Miethssteuer sich allmälig in eine Grund- oder Haussteuer verwandelt. Damit wird aber eine Folge der „realen Hausstandssteuer“ vereitelt, die gerade von dem Standpunkte Gneist's einen besonderen Werth hat. Dass der nutzende Inhaber als verpflichtetes Subjekt der Steuer in eine dauernde Stellung zur Gemeinde tritt, ist auf diesem Wege nicht möglich, vielmehr wird das Bewusstsein der Verpflichtung gegen die Gemeinde bei den meisten ihrer Mitglieder gänzlich verloren gehn, und damit wäre denn gerade das Entgegengesetzte von dem erreicht, was Gneist in edlem Eifer erstrebt.

So stehen wir denn auch dem Gneist'schen Reformvorschlage verneinend gegenüber. Konnten wir die theoretische Begründung desselben nur schwach und unzureichend finden.

so scheinen uns auch bei der Frage seiner praktischen Durchführung die Bedenken die Vortheile zu überwiegen. Was den ersteren prinzipiellen Punkt betrifft, so haben denn auch die Gneist'schen Grundideen über Selbstverwaltung auf dem Gebiete des Steuerwesens eine folgerichtigere Durchbildung erfahren. Karl Walcker, einer der begeistertsten aber auch einseitigsten Anhänger Gneist's, hat diejenige Consequenz gezogen, welche bei der Gneist'schen Grundauffassung die logisch allein zulässige ist, indem er die einzige allgemeine Einkommensteuer als das Ideal der staatlichen und örtlichen Besteuerung aufgestellt hat. Seine theoretischen Erörterungen werden im folgenden Abschnitt ihre Besprechung finden.

c) Karl Walcker.*)

Walcker leitet sein Steuerprinzip der staatlichen Besteuerung nicht direkt aus dem Begriff des Staates und aus dem rechtlichen Verhältniss desselben zu seinen Unterthanen ab. Indem er die Unhaltbarkeit des Prinzips von Leistung und Gegenleistung darthut, kommt er zu einem dieser Anschauung diametral entgegengesetzten Resultate. Er weist nach, wie jeder einzelne Mensch die Kulturarbeit der vor ihm lebenden Generationen sich zu Nutze macht, ohne dafür etwas gegenzuleisten, und dass daher jeder Einzelne unendliche Verpflichtungen gegen die Menschheit habe. Deshalb sei auch Jeder seinerseits wieder verpflichtet, das Wohl der Menschheit nach seiner ökonomisch-politischen Leistungsfähigkeit zu fördern. Das, was hier aber von der Menschheit gelte, treffe nicht minder zu bei der Beschaffung der zur Erreichung der Staatszwecke

*) Die Selbstverwaltung des Steuerwesens im Allgemeinen und die russische Steuerreform, Berlin 1869.

nothwendigen Mittel. Auch gegen den Staat, den Hauptträger der Kultur, habe der Einzelne unendliche Verpflichtungen, in denen die persönliche Steuerpflicht eines jeden Staatsbürgers nach Massgabe seiner Leistungsfähigkeit sittlich begründet sei. Es steht also Walcker hinsichtlich der staatlichen Besteuerung so ziemlich auf demselben Boden mit uns, nur baut er sein Steuerprinzip auf dem mehr allgemein ethischen Grunde der unendlichen Verpflichtung gegen die Menschheit auf, während wir uns auf das konkrete rechtliche Verhältniss des Staates zum Unterthanen stützen. Das Letztere scheint uns deshalb richtiger, weil die Besteuerung zu denjenigen Staatseinrichtungen gehört, welche durch äussere Mittel erzwungen werden müssen. Wer selbst also mit Robert von Mohl*) eine besondere Staatssittenlehre annimmt, wird die Prinzipienfrage der Besteuerung nicht in ihr erledigen können, sondern wird sie, je nach der Art der Untersuchung, in das Gebiet des philosophischen oder des positiven Staatsrechts verweisen müssen.

Ist das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der eine Stützpfeiler des Walcker'schen Reformvorschlages, so ist seine Auffassung des Staates und der Selbstverwaltung der andere. Er steht hinsichtlich der letzteren völlig auf dem Standpunkte Gneist's. Auch er betrachtet den Staat als den nothwendigen Gegenorganismus gegen die um Interessen kämpfende Gesellschaft. Den Selbstverwaltungskörpern schreibt er dieselben Funktionen zu, wie dem Staate, indem er alles Selfgovernment nur als einen Auftrag von Staatspflichten an die Communen hinstellt. Er sieht daher auch in den letzteren Pflichtgenossenschaften, die dem Wesen des Staates, wenn auch in räumlicher Beschränkung, völlig analog sind. Dem-

*) R. v. Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl. 1872, S. 504 ff.

gemäss kennt er kein besonderes Gemeindesteuerprinzip, sondern dasselbe ist ihm mit dem der staatlichen Besteuerung identisch. Von diesem Standpunkte aus wendet er sich zunächst gegen Gneist. Da alles Selfgovernment nur ein Auftrag des Staates an die Gemeinden ist, müssen alle leistungsfähigen Communalbürger, nicht blos die Realbesitzer, zu den öffentlichen Lasten beitragen. Dabei wird vorausgesetzt, dass ein aus einer anderen Gemeinde bezogenes Einkommen steuerfrei bleibt. Walcker sucht somit die Forderung, dass die Gemeindesteuer auf die in der Gemeinde fixirten Erwerbsquellen beschränkt bleibe, auf demselben Wege zu erfüllen, wie dies die Praxis in Preussen schon längst gethan hat. Uebrigens übersieht Walcker bei seiner Widerlegung Gneist's, dass der Letztere nicht den Realbesitzer, sondern den occupier besteuern will, im Wesentlichen also eine Miethssteuer und nicht eine Grundsteuer vorschlägt.

Dass Walcker mit dem Faucher'schen Vorschlage nicht mehr einverstanden ist, dürfte bei seiner Grundauffassung von vorn herein klar sein. Er verwirft denn auch das Miethssteuerprojekt vollständig und zieht die Consequenz seines eigenen Prinzips, indem er sich für eine sogenannte „decentralisirte Einkommensteuer" erklärt.

Er versteht darunter „eine Steuer auf das Einkommen (im Sinne Hermann's und Schmoller's), welche den Inbegriff aller Ertragssteuern des Staates bildet und in der Form von Kreis-, Provinzial- und Staatszuschlägen zur Communaleinkommensteuer von einer Steuerjury erhoben wird."

Es wäre demgemäss nach Schmoller's Definition 1) das Einkommen aus Gebrauchskapitalien, 2) das Geldeinkommen aus einer bestimmten Erwerbsthätigkeit (wozu auch der Besitz werbender Kapitalien gerechnet werden muss) steuerbar. Die

praktischen Bedenken gegen die Einkommensteuer, die sich namentlich gegen die Möglichkeit einer richtigen Einschätzung der zweiten Einkommensarten richten, sucht Walcker dadurch zu widerlegen, dass er alle Stützpunkte und Hilfsmittel der Ertragssteuern auch für die Einkommensteuer in Anspruch nimmt, da das Reineinkommen jedes einzelnen Steuerpflichtigen nichts Anderes sei, als eine Summe von Reinerträgen, von denen die Schulden abgezogen sind. Es ist jedoch nicht recht abzusehn, ob Walcker hierbei eine wirkliche Einkommensteuer im Auge hat, oder eine Ertragseinkommensteuer nach englischem Muster. Die Beibehaltung einer besonderen Couponsteuer, um das aus Staats- und Industriepapieren fliessende Einkommen zu treffen, dürfte eher für das Letztere sprechen.

Jedenfalls muss man anerkennen, dass Walcker die völlig logische Consequenz seiner Grundprinzipien gezogen hat, und nicht wie Gneist mit sich selbst in Widerspruch steht. Ein einziger Punkt könnte davon ausgenommen werden. Walcker übersieht nämlich, dass dadurch, dass er den Schmoller'schen Begriff des Einkommens der Besteuerung zu Grunde legt, die Forderung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit noch nicht erfüllt ist. Wie viel näher auch Schmoller diesem Ziele in Vergleich mit Rau gekommen sein mag, das Einkommen wird nie mehr sein können, als ein einzelnes, wenn auch wichtigstes, unter den Merkmalen, deren Summe den Begriff der Leistungsfähigkeit ausmacht. So bedarf denn selbst eine Einkommensteuer im Schmoller'schen Sinne noch verschiedener Corrective, um der Individualität einer jeden Wirthschaft gerecht zu werden, eine Forderung, die Walcker speciell in der Frage nach der verschiedentlichen Besteuerung von fundirtem und unfundirtem Einkommen mit ganz unzulänglichen Gründen abzuweisen sucht.

Im Uebrigen kann man Walcker nur bekämpfen, wenn man seine Grundprinzipien angreift. Wer wie er in der Gemeindeverwaltung nur eine Delegation von Staatsfunctionen sieht, muss mit Nothwendigkeit zum Prinzip der Leistungsfähigkeit und damit zu einer einzigen allgemeinen Einkommensteuer auch für die Communalbesteuerung gelangen. Auch der Gedanke verdient Anerkennung, dass er die Einkommensteuer gewissermassen von unten aufbauen will, dass er nicht die Gemeinden auf Zuschläge zu der Staatssteuer verweist, sondern umgekehrt die communale Einkommensteuer als die Basis hinstellt, auf die sich die Staatssteuer zu stützen hat. Denn welche Steuer eignet sich wohl besser zur Einschätzung im Nachbarverband, als gerade die Einkommensteuer? Welches reiche Feld der Thätigkeit findet gerade hier die Theilnahme der Bürger an der Verwaltung und wie wichtig ist diese Theilnahme gerade bei der Veranlagung dieser bedeutendsten Personalsteuer, die wie keine andere die Berücksichtigung der Individualität der Steuerpflichtigen erfordert! Gewiss muss man, wenn man alles dies erwägt, Walcker beistimmen, wenn er Gneist den Vorwurf macht, dass letzterer die Bedeutung der Selbstverwaltung gerade für die Erlangung einer guten Einkommensteuer nicht genug gewürdigt habe.

Anders liegt die Frage, ob die Walcker'sche Auffassung von der Identität der Staats- und Gemeindeverwaltung richtig ist, und ob daher auch das Steuerprinzip für beide dasselbe ist. Wir müssen dies nach der Erörterung in unserem ersten einleitenden Abschnitt entschieden verneinen. Wir haben dort ausgeführt, dass die Gemeindeverwaltung nicht die Staatsverwaltung in einzelnen Zweigen ersetzen oder vertreten soll, sondern dass sie ergänzend neben die letztere tritt und diejenigen Aufgaben zu übernehmen hat, welche der Staat, der nur das

grosse Ganze in's Auge fasst, ihrer örtlichen, besonderen Natur wegen überhaupt nicht erfüllen kann. Die Gemeinde ist zwar, wie der Staat, eine Zwangsgenossenschaft, aber sie kann innerhalb der ihr gesteckten Grenzen ihre eigenen Ziele und Zwecke unabhängig von diesem verfolgen, die Gemeinde hat, wie Lorenz Stein treffend sagt, zu allem demjenigen das Recht, was sie mit ihren eigenen Mitteln bezahlen kann. Wir dürfen daher Staat und Gemeinde nicht von vornherein identifiziren, sondern müssen jeden dieser beiden Verwaltungskörper in seiner Eigenart betrachten. Da zeigen denn die Gemeindeleistungen in ihrer Wirkung eine wesentliche Abweichung von denen des Staates. Beide stimmen darin überein, dass sie im Interesse der Gesammtheit erfolgen, aber gerade die örtliche Natur der Gemeinde bringt es mit sich, dass die so überaus wichtigen wirthschaftlichen Leistungen derselben der Gesammtheit nicht in jenem gleichen Masse zu Gute kommen, wie man dies von den Staatsleistungen behaupten kann. Die wirthschaftliche Verwaltung der Gemeinden, wenn auch aus einem Gemeinbedürfnisse der Gemeindegenossen hervorgegangen, ist eine unausgesetzte Melioration des im Gemeindegebiete belegenen Grundbesitzes, und dieser eigenthümliche Umstand zwingt uns, das Prinzip der Leistungsfähigkeit, das zur Bestreitung aller anderen Gemeindeausgaben berechtigt ist, für die Kosten der wirthschaftlichen Verwaltung fallen zu lassen und an dessen Stelle eine besondere Realsteuer zu setzen. Wir haben es hier, wie wir dies bereits wiederholt angedeutet haben, mit einer echten „Soziallast“ im grössten Massstabe zu thun und nur in der Einführung einer ihr entsprechenden Besteuerung suchen wir ein Schutzmittel gegen die „Einfangung fremder Werthe“, die sonst in der Aneignung der von allen Gemeindegenossen bezahlten Bodenmeliorationen seitens der Grundbesitzer ein er-

giebiges Feld ihrer Thätigkeit finden würde. Diese wichtige Seite der wirthschaftlichen Gemeindeverwaltung war es, wie wir gesehn haben, welche Faucher veranlasste, in der Gemeinde nur eine wirthschaftliche Interessengenossenschaft zu erblicken. Als sein Gegenpol kann mit Fug und Recht Walcker aufgefasst werden, welcher die Interessendivergenz, welche unter den Gemeindegenossen hinsichtlich der Tragung der wirthschaftlichen Verwaltungskosten mit Nothwendigkeit obwalten muss, völlig ignorirt hat und eine gleiche Verpflichtung Aller gegen die Gemeinde annimmt. Ebenso consequent wie daher der Eine zum Princip der Leistung und Gegenleistung und zu einer gebührenartigen Steuer, musste der Andere zum Princip der Leistungsfähigkeit und zur Einkommensteuer gelangen. Zwischen beiden bewegt sich ziemlich unklar Gneist, der, obwohl er Walcker's Auffassung von dem Wesen der Gemeinde theilt, dennoch aus Vorliebe für das historisch überkommene Communalsteuerwesen Englands schliesslich zu der Faucher'schen Consequenz kommt. Alle drei Reformvorschläge können mithin unsere Billigung nicht finden. Unsere Fundamentalauffassung von der zwiespältigen Natur der Gemeindeleistungen und der für uns daraus folgenden Nothwendigkeit eines zusammengesetzen Steuerprinzips findet in keinem der genannten Schriftsteller ihren Vertreter. Es kann somit natürlich auch die Art und Weise, in der sie ihre prinzipielle Auffassung praktisch verwirklichen wollen, nicht massgebend für uns sein, vielmehr nöthigt uns unser von dem ihrigen abweichendes Steuerprinzip, auch in der Frage nach seiner praktischen Durchführung unseren eigenen Weg zu gehn.

V.

Die Durchführung unseres Steuerprinzips.

Wir waren im Verlaufe unserer Untersuchung des für die Gemeindebesteuerung anwendbaren Steuerprinzips zu einem solchen gelangt, welches zwei heterogene Elemente, das der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und das des speziellen Entgelts der dem Grundbesitze gewährten Gemeindeleistungen, umfasst. Daraus folgt, dass nicht eine Steuer, sondern mindestens zwei nothwendig sind, wenn es sich darum handelt, unserem Steuerprinzipe eine praktische Verwirklichung zu geben. Beide Elemente sind nun in ihrem Charakter so verschieden, dass eine gesonderte Betrachtung derselben nothwendig ist.

a) Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

Hinsichtlich der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit muss zugegeben werden, dass in erster Linie die Einkommensteuer ihr adäquater Ausdruck ist, eine Consequenz, die, wie wir gesehn, auch von Walcker gezogen worden ist. Das Einkommen ist nicht nur die Hauptquelle der Besteuerung, es steht auch im Vordergrunde unter denjenigen Merkmalen, nach denen sich die Leistungsfähigkeit eines jeden Individuums bestimmen

lässt. Dennoch genügt die Einkommensteuer dem Prinzipe der Leistungsfähigkeit nicht völlig und zwar zeigt sich diese Unvollkommenheit nach zwei Seiten hin. Einmal abstrahirt die Einkommensteuer ausser dem Einkommen von allen anderen Merkmalen der Leistungsfähigkeit, sie vernachlässigt vollständig den tiefgreifenden Unterschied von fundirtem und unfundirtem Einkommen, die Zahl der Hausstandsmitglieder u. s. w., sie verhält sich mit einem Wort gleichgiltig gegen die Individualität einer jeden Wirthschaft, durch die der Umfang der Leistungsfähigkeit erst bedingt wird. Aber selbst wenn es gelänge, für alle diese Mängel Corrective zu finden, würde die so verbesserte Einkommensteuer uns noch nach einer zweiten Seite hin unbefriedigt lassen. Das Einkommen ist nämlich nicht die einzige Quelle der Leistungsfähigkeit und damit der Steuer, es ist nur derjenige Theil der Einnahmen einer Person, welcher derselben in gewissen Perioden regelmässig und daher mit der Fähigkeit der Wiederholung zufliesst. Neben diese regelmässigen Erträge oder Einkommensarten treten dann aber noch unregelmässige, zeitweis wirkende Factoren, welche den in einer Wirthschaftsperiode verwendbaren Güterfonds vermehren. Es sind dies erstens unregelmässig erfolgende äussere Eingänge in die Wirthschaft wie z. B. Schenkungen, Erbschaften, einmalige Handelsgeschäfte, Gewinne aus Immobiliarveräusserungen u. s. w., zweitens innere Werthveränderungen von Gütern, welche den Ertrag oder den Nutzwerth der letzteren zeitweise erhöhn — die Conjunctur. Es müssen also nothwendiger Weise, um die Leistungsfähigkeit einer Person in einer bestimmten Wirthschaftsperiode vollständig zu erfassen, neben die Einkommensteuer noch eine Reihe von anderen Steuern treten, wie Erbschafts- Immobiliarwechsel- und Conjunctursteuern, kurz das ganze weite Gebiet der Verkehrssteuern ist es, das hier in seine Rechte

eingesetzt werden muss.*) Wir heben dies hervor, nicht um auch für die Gemeinde eine complizirte Stempelsteuergesetzgebung zu fordern, sondern um auch von dem eben entwickelten Gesichtspunkt aus den Wahn zu zerstören, der mit dem Worte der allgemeinen einzigen Einkommenstener das Alpha und Omega der so überaus schwierigen Steueuerfragen gefunden zu haben glaubt. Für die Gemeinden dagegen scheint uns die Besteuerung dieser aussergewöhnlichen Einnahmen ausser Acht gelassen werden zu können, ja völlig zurückzutreten vor der wichtigen politischen Forderung, die Gemeindebesteuerung so viel als möglich von der des Staates unabhängig zu gestalten. Eine Gemeindestempelsteuer würde überall mit der des Staates in Collision gerathen, wenn ihre Einführung überhaupt jemals von letzterem gestattet würde, und wir beschränken uns daher darauf, für die Gemeinden einen Antheil an der Immobiliarbesitzwechselsteuer zu verlangen, da gerade ihre Thätigkeit in hervorragendem Masse jene Gewinne erzielen hilft, welche bei solchen Uebertragungen gemacht und demgemäss besteuert werden.

Wenn wir somit auf eine Vervollständigung der Einkommensteuer nach dieser Seite hin verzichten, so legen wir um so grösseres Gewicht auf die Anwendung jener Corrective, welche eine richtigere Feststellung der Leistungsfähigkeit innerhalb der Einkommensteuer ermöglichen sollen. Es kann dies erstens geschehn durch die Art der Veranlagung selbst, indem man den einschätzenden Behörden einen weiteren Spielraum bei ihren

*) Bereits in seiner kleinen Schrift, die Börsensteuer, Berlin 1875, hat Verf. eine Classifikation der Verkehrssteuern zu geben versucht. Die Conjunktursteuer jedoch hat er damals völlig übergangen und ist ihm deren richtige Stellung im System der Verkehrssteuern erst durch A. Wagner's grundlegende Untersuchungen über den Begriff der Conjunktur klar geworden.

Schätzungen gestattet und ihnen die Berücksichtigung aller die Leistungsfähigkeit erhöhenden oder vermindernden Momente zur Pflicht macht, oder, wenn dieses Mittel zu arbiträr befunden werden sollte, so kämen in zweiter Linie Correctivsteuern in Betracht. Hier ist vor Allem des geistvollen Vorschlages von Gensel zu gedenken, der unserer Meinung nach eine befriedigende Lösung der Frage nach der verschiedentlichen Besteuerung des fundirten und unfundirten Einkommens darbietet.*) Gensel, indem er die Richtigkeit und Tragweite dieser Unterscheidung in vollem Umfange anerkennt, kommt zu dem Resultate, mit der Einkommensteuer eine Vermögenssteuer zu combiniren. Die letztere würde diejenigen Personen, deren Einkommen ganz oder theilweise aus Kapitalien fliesst, noch ausser der Einkommensteuer treffen, während diejenigen, die nur vom Ertrage ihrer Arbeitskraft leben, nur der Einkommensteuer unterliegen würden. Es ist selbstverständlich, dass diese Vermögenssteuer einen unendlich viel niedrigeren Steuerfuss haben muss, als die Einkommensteuer, da, wie Gensel hervorhebt, eine Vermögenssteuer von 1 pCt. — einen landesüblichen Zinsfuss von 5 pCt. vorausgesetzt — bereits einer Einkommensteuer von 20 pCt. entsprechen würde. Zur Veranschaulichung des Gesammtresultats, das eine solche combinirte Besteuerung des Einkommens und des Vermögens haben würde, giebt Gensel folgende Tabelle, welche eine Einkommensteuer von 2 pCt. und eine Vermögenssteuer von 1 pro mille zur Voraussetzung hat. Ausserdem werden noch fünf Steuerzahler fingirt mit dem gleichen Einkommen von 2000 Thalern, das jedoch ganz verschiedentlich aus Kapital oder aus Arbeit,

*) Gensel, Gutachten über Personalbesteuerung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Leipzig 1873, S. 40ff.

oder aus beiden zugleich fliesst. Es gestaltet sich demgemäss die Besteuerung folgendermaassen:

	Einkommen:	Vermögen:	Eink.-Steuer:	Vermög.-St.:	Gesammt-Steuer:
A.	2000	50000	40	50	90
B.	2000	30000	40	30	70
C.	2000	20000	40	20	60
D.	2000	10000	40	10	50
E.	2000	—	40	—	40

Es dürften diese Zahlen beredter als jede Argumentation darthun, ein wie grosser Schritt dem Ziele der richtigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit entgegen durch die Gensel'sche Combination gemacht werden würde.

Es sind jedoch damit noch nicht alle Fragen, welche das Prinzip der Leistungsfähigkeit hervorruft, erschöpft, vielmehr bleiben namentlich noch zwei wichtige und viel bestrittene Punkte übrig, die bei einer Revision unserer Steuergesetzgebung ihre Erledigung finden müssen. Der erste ist der der Steuerprogression, der zweite der der Annahme eines steuerfreien Existenzminimums.

Die progressive Besteuerung, früher als ein erster Schritt zum Socialismus verketzert, fängt immer mehr und mehr an, sich in der Theorie wie in der Praxis ihr Bürgerrecht zu erwerben. Der Gedanke, dass die Steuerkraft mit der Grösse des Einkommens nicht in demselben Verhältniss, sondern in schnellerer Progression wächst, und dass deshalb der proportionale Steuerfuss unfähig ist, das Prinzip der gleichen Belastung Aller nach der Leistungsfähigkeit zum Ausdruck zu bringen, ist so wenig zu widerlegen, dass die Ausstellungen gegen die Progressivsteuern jetzt nur noch mehr äusserlicher, namentlich mathematischer Natur sind. Die theoretische Richtigkeit des Prinzips zur Anerkennung gebracht zu haben, ist ein Verdienst,

das hauptsächlich den Arbeiten Neumann's und Scheel's zuerkannt werden muss, auf die wir für die specielle Beweisführung verweisen.*) Uebrigens liegt für die Praxis die Sache noch viel einfacher. So lange wir den überwiegenden Theil unseres Staats- und theilweise ja auch unseres Gemeindebedarfs durch Verbrauchsteuern decken, wird eine mässige Progression der Ertrags- und Einkommensteuern uns höchstens erst dem Ziele der proportionalen Besteuerung näher bringen, und dieser Thatsache gegenüber dürften wohl die letzten Bedenken gegen den progressiven Steuerfuss schwinden.

Der zweite noch zu erörternde Punkt ist der des steuerfreien Existenzminimums. Die Forderung desselben ist logisch ganz unhaltbar. Einmal gehören die Ausgaben für die Erhaltung der Staats- und Communalverwaltung zu den allernothwendigsten und müssen und können daher von allen erwerbsfähigen Personen getragen werden. Ausgenommen von der Steuer dürfen nur diejenigen Personen werden, welche der Armenpflege verfallen sind, da deren Einkommen allerdings gar keine Steuerkraft besitzt.

Eine ganz andere Frage ist es jedoch, ob nicht gewisse Personen von einer einzelnen Steuer eximirt werden können, wenn man sie zu ihrem Beitrage zu den Gemeindelasten auf anderem Wege besser heranziehn kann. Wenn z. B. Nasse**) berichtet, dass in den klassensteuerpflichtigen Städten Preussens, um der Staatskasse 100 Thaler zuzuführen, in der untersten Steuerstufe 228 Mahnungen, 95 verfügte Exekutionen, 49 vollstreckte Exekutionen, 37 fruchtlos vollstreckte Exekutionen und

*) Neumann, die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, Leipzig 1874. Scheel, die progressive Besteuerung, Tübinger Zeitschrift Bd. XXXI, 1875, S. 273 ff.

**) Nasse, Gutachten für den Verein für Sozialpolitik, Leipzig 1873, S 11.

$8\frac{1}{2}$ Thaler Kosten für die Staatskasse nothwendig waren, so sprechen hier offenbar schon praktische Gründe gegen die Ausdehnung solcher Steuern auch auf die kleinsten Einkommen. Mit richtigem Takt scheint uns daher die preussische Einkommensteuer sich auf den untersten Stufen in eine Klassensteuer zu verwandeln und eine letzte Klasse von Einkommen ganz frei zu lassen. Wenn von dieser letzten Regel einige Gemeindesteuerregulative, z. B. das Berliner von 1869, abgewichen sind, so haben sich die grösseren Gemeinden damit keineswegs auf Rosen gebettet, sondern sich eine höchst unzuverlässige Einkommensquelle geschaffen, die den Gemeindeorganen ein tief zu beklagendes Odium in den unteren Volksschichten zugezogen hat.

Wir stellen daher zwar entschieden die Forderung einer Einkommensteuer für die grösseren Einkommen und einer Klassensteuer für die kleineren, aber wir gehn noch einen Schritt weiter, indem wir für die grossen Gemeinden die untere Grenze der Klassensteuer ziemlich hoch ziehn und die letztere für die freigelassenen Steuerstufen durch Verbrauchsteuern ersetzen wollen. Um dies zu rechtfertigen, müssen wir das Verhältniss dieser drei genannten Steuerarten zu einander betrachten.

Wie so mancher hervorragende Fortschritt auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft sich an den Namen Lorenz Stein's knüpft, so verdanken wir ihm auch neuerdings eine richtigere Erkenntniss von dem Wesen der Klassensteuer und ihrer Stellung im Systeme.*) Seine neue Auffassung hängt wesentlich zusammen mit dem Begriffe der indirekten Steuer, wie er ihn formulirt hat. Er betrachtet die letztere als eine Steuer, welche auf die Arbeit an und für sich ohne ihre Verbindung mit dem

*) Stein, Finanzwissenschaft, 3. Aufl. S. 581.

Kapital gelegt ist. Er schreibt ihr daher jene Rolle zu, welche andere Finanzschriftsteller der Lohnsteuer zugetheilt haben, die Besteuerung des aus der Arbeit fliessenden Ertrages. Eine indirekte Steuer nennt er sie nicht in dem landläufigen Sinne, sondern deshalb, weil sie nicht das eigentliche Steuerobjekt, den Ertrag der Arbeit, misst, sondern weil sie diese Messung anstatt an dem Objekte selbst an seinen Bedingungen, d. i. den Mitteln des persönlichen Unterhalts, vornimmt.*) Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet Stein nun die einzelnen Verzehrungssteuern und kommt zu dem Resultate, dass dieselben in keiner Weise ihrem Zecke gerecht werden. Die Steuerkraft der Nahrungsmittel erscheint ihm zu gering, um bei einem rationellen, d. h. niedrigem Satze, einen ausreichenden Ertrag zu geben, und ausserdem seien die Erhebungskosten der Steuer so hoch, dass der Steuerfuss dadurch in unverhältnissmässiger Weise erhöht werden muss. Deshalb sei es zwar nicht richtig, die Verzehrungssteuer überhaupt aufzugeben, aber es empfehle sich, die Steuerpflicht, statt auf das Objekt, auf das erwerbende Subjekt, auf die individuelle Arbeit selbst, zu legen. Das Mittel, die letztere zu messen, ist der durchschnittliche Consum an Nahrungsmitteln, welche den arbeitenden Menschen erhalten,

*) Mit diesem Begriff der indirekten Steuer als der mittelbaren Besteuerung der Arbeit an sich steht es allerdings in Wiederspruch, wenn Stein sie in Verzehrungs- und in Genusssteuern eintheilt, wobei die ersteren den zur Erhaltung der physischen Arbeitskraft nothwendigen Consum treffen sollen, während die letzteren denjenigen Consum zum Steuerobjekt haben, welcher erst aus der Verbindung der Arbeit mit irgend einer Form des Kapitals möglich wird. Die Verzehrungssteuer deckt sich hier offenbar ganz mit der indirekten Steuer, während die Genusssteuer über den Begriff der letzteren hinausgeht. Was übrigens Verzehrung und was Genuss ist, hängt nicht so sehr von der physischen Natur des Menschen, als von dem gewohnheitsmässigen standard of life der unteren Volksklassen ab, so dass man wohl die Mehrzahl der von Stein aufgeführten Genusssteuern getrost den Verzehrungssteuern beizählen kann.

und diesen Consum abzuschätzen und direkt zu besteuern, sei die Aufgabe der Klassensteuer.

In der That rechtfertigt die Genesis der vollendetsten aller Klassensteuern, der preussischen, diese Auffassung. Sie entstand, als es sich darum handelte, einen Ersatz für die Schlacht- und Mahlsteuer zu finden, die in den kleineren Gemeinden zu den grössten Unzuträglichkeiten führte. Die klassenweise Abstufung der einzuschätzenden steuerpflichtigen Summen muss als eine Messung der in den einzelnen Volksklassen gewohnheitsmässigen Consumtion aufgefasst werden, und Stein hat daher ganz Recht, wenn er die Klassensteuer nicht schlechtweg als eine erste Gruppe der Einkommensteuer betrachtet wissen will, wie dies die landläufige Ansicht ist. Dennoch scheint es, dass Stein den innigen Zusammenhang der Klassensteuer mit der Einkommensteuer übersehn hat. Bei denjenigen Volksklassen nämlich, auf die die Klassensteuer vorzugsweise berechnet ist, stimmt die Grösse des Einkommens mit der Consumtion so ziemlich überein, so dass von diesem Gesichtspunkt aus die Klassensteuer allerdings auch als eine Vorstufe der Einkommensteuer betrachtet werden kann. Die Verzehrungssteuern sollen ja eben gerade den Ertrag der Arbeit an sich, wenn auch auf indirektem Wege, besteuern, und es ist daher nach dem eben Gesagten kein zufälliges Zusammentreffen, wenn für die ohne Kapital arbeitenden Volksklassen die Consumtionssteuer, sobald sie direkt wird, mit der Einkommensteuer völlig identisch ist. Halten wir damit zusammen, dass die Klassensteuer nur eine vollendetere Art der Verzehrungssteuern ist, so erscheint die erstere gewissermassen als das Bindeglied zwischen der Einkommensteuer und den Verbrauchssteuern. Wir erhalten somit eine Dreigliederung von Steuern, die im Grunde begrifflich identisch sind, wenn sie auch in ihrer äusseren Form und ihrer

Anwendbarkeit auf die verschiedenen Volksklassen von einander abweichen. Die Einkommensteuer soll die Personen mit grösserem Einkommen treffen, die Klassensteuer die arbeitenden Klassen, bei denen Einkommen und Consumtion identisch sind, die Verbrauchsteuern endlich sollen für diejenigen Personen in Anwendung bleiben, die nicht bürgerlich sesshaft genug und wirthschaftlich zu schwach sind, um eine direkte Verbrauchsteuer ertragen zu können.

Indem wir somit auch die Anwendbarkeit der Klassensteuer für eine beschränkte halten, müssen wir ihre Ausdehnung auf die ganz kleinen Steuerzahler ein ziemlich gewagtes Experiment nennen. So unumwunden wir den Fortschritt anerkennen, welcher durch die Aufhebung der Schlacht- und Mahlsteuer in Preussen für die zahlreichen Landstädte erzielt worden ist, so wenig können wir es als einen Gewinn betrachten, dass man auch den grossen Städten die Möglichkeit der Besteuerung der Consumtion entzogen hat. Gerade der Hauptvorwurf, den man den Verbrauchsteuern macht, dass nämlich die Grösse der Erhebungskosten in keinem Verhältniss zu dem erzielten Steuerertrage stände, ist, wie wir dies beim französischen Octroi gesehn, für die grossen Städte hinfällig. Ebenso wenig ist es zutreffend, wenn man ihnen vorwirft, dass sie die nothwendigen Lebensmittel vertheuern und daher Einschränkungen im Consum bedingen, die grosse Nachtheile auf das leibliche Wohl der Bevölkerung üben. Die arbeitenden Klassen haben eben ein Einkommen, das ihrer Consumtion gleich ist, und werden daher durch eine jede Steuer, sie mag erhoben werden, wie sie will, nicht nur in ihrem Einkommen, sondern auch in ihrem Verbrauch eingeschränkt. Dass diese Einschränkung gerade an der Quantität oder Qualität der allernothwendigsten Nahrungsmittel vorgenommen werden sollte, ist nicht gut anzunehmen,

vielmehr wird sie bei denjenigen Lebensbedürfnissen eintreten, welche erst in zweiter Linie stehn.

Wir möchten aus diesen Gründen entschieden dafür plaidiren, den grossen Städten die Möglichkeit einer indirekten Besteuerung zu belassen und sie dadurch aus der Calamität zu befreien, in der sie sich namentlich in Preussen durch die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer befinden. Die Tendenz der neueren Gesetzgebung, alle örtlichen Beschränkungen des Individuums zu beseitigen und das Prinzip der Freizügigkeit consequent durchzuführen, ist einer Ausdehnung der Klassensteuer auf die untersten Stufen einer mehr oder weniger fluctuirenden Arbeiterbevölkerung wahrlich nicht günstig, wenn es auch ein Ziel ist, das für die Zukunft im Auge behalten werden muss.

Wo die Grenze zu ziehen ist zwischen den Städten, denen man eine indirekte Besteuerung gestattet, und denen, welche nur auf die Klassen- und Einkommensteuer anzuweisen sind, ist mehr eine Frage des praktischen Bedürfnisses, als der theorethischen Untersuchung. Ebenso hängt es von lokalen Eigenthümlichkeiten ab, welche Gegenstände des Consums man besteuern will. Als politische Regel wird dabei festzuhalten sein, dass man sich diejenigen Objecte aussucht, bei deren Besteuerung man nicht mit dem Verbrauchsteuersystem des Staates in Collision geräth. Ferner wird es räthlich sein, nur Gegenstände des Massenconsums mit möglichst einfachem Steuerfuss zu wählen, um eine complizirte Tarifirung, die zu fortwährenden Rechtstreitigkeiten Anlass giebt, zu vermeiden. Aus beiden Gründen möchten wir für Deutschland auf die Schlacht- und Mahlsteuer zurückgreifen. Sie erfüllt beide der eben aufgestellten Forderungen im vollen Masse, während sich alle anderen Verbrauchsteuern bereits in den Händen des Staates befinden

oder schwierige qualitative Unterscheidungen der Steuerobjecte und damit auch Qualitätssteuerfüsse nothwendig machen.

Dir Art und Weise mithin, in der wir die Verwirklichung des ersten Theils unseres Gemeindesteuerprinzips für möglich und zweckmässig halten, besteht, wenn wir es kurz zusammenfassen, darin, dass wir erstens eine combinirte Einkommens- und Vermögenssteuer mit progressivem Steuerfuss fordern, daran sich schliessend eine Klassensteuer, und endlich für die grossen Städte zur Heranziehung der kleinsten Einkommen eine Verbrauchsteuer. Eine Schwierigkeit entspringt aus der letzten dieser Steuern insofern, als von ihr auch diejenigen Steuerzahler getroffen werden, welche bereits der Einkommen- und Klassensteuer unterliegen, und es wird dagegen kein anderes Mittel geben, als das von der preussischen Gesetzgebung früher in Anwendung gebrachte, wonach in jeder schlacht- und mahlsteuerpflichtigen Stadt den Zahlern der Einkommensteuer eine gewisse Pauschalsumme als Entschädigung für die Entrichtung der Verbrauchsteuer nachgelassen wurde. Dass dies Mittel ein ziemlich arbiträres ist, soll nicht geleugnet werden, man wird es sich aber wohl oder übel gefallen lassen müssen, wenn man nicht auf die Besteuerung der kleinsten Einkommen in den grossen Gemeinden ganz verzichten will.

Damit hätten wir nun den ersten Theil unserer Aufgabe erschöpft und wenden uns nun unserer zweiten prinzipiellen Forderung, der Heranziehung des Realbesitzes zu den Kosten der wirthschaftlichen Verwaltung, zu.

b) Die Besteuerung des Grundbesitzes.

Wir hatten in der früheren prinzipiellen Erörterung constatirt, dass die wirthschaftliche Verwaltung, wenngleich ein

Ausfluss des Gemeininteresses, dem Grundbesitz materiell zu Gute komme, und dass desshalb ihre Kosten von dem letzteren getragen werden müssen. Es handelt sich also bei der Durchführung dieses Grundsatzes im Wesentlichen darum, den Begriff der „wirthschaftlichen Verwaltung" seinem Umfange nach ein für alle Male gesetzlich zu definiren und dann im Gemeindebudget demgemäss eine Scheidung der generellen und der wirthschaftlichen Verwaltungsausgaben vorzunehmen. Die letzteren müssen nun ihrem Gesammtbetrage nach festgestellt und dann auf den Grundbesitz nach der Grösse seines Ertrages repartirt werden. Wir haben also eine Grundsteuer vor uns, und es fragt sich nur, ob die bereits vorhandenen Formen derselben unserem Zwecke genügen können.

In der That ist, wie wir gesehn, von Schriftstellern der Freihandelsschule der Vorschlag gemacht worden, die Grund- und Gebäudesteuer des Staates einfach den Gemeinden zu überlassen, und man glaubte damit das Problem der Gemeindebesteuerung gelöst zu haben. Wir haben diesem Gedanken widersprochen, weil wir auf einer anderen principiellen Grundlage stehn, doch könnte es scheinen, als ob er doch wenigstens für den zweiten Theil unseres Gemeindesteuerprincips brauchbar wäre. Allein zwei Gründe hauptsächlich bestimmen uns, diese Lösung von der Hand zu weisen. Erstens ist gar nicht abzusehn, warum sich der Staat der Grund- und Gebäudesteuer begeben sollte. So lange derselbe seine direkte Besteuerung auf ein Ertragsteuersystem basirt, bilden die Grund- und Gebäudesteuern ein nothwendiges Glied dieses letzteren, das aufzugeben, eine Ungerechtigkeit gegen die aus anderen Erträgen lebenden Steuerzahler sein würde. Zweitens aber sind die bestehenden Grund- und Gebäudesteuern keineswegs Muster der Vollkommenheit. Der langwierige Streit über die Vorzüge der

Parcellar- und der Werthkataster und über die Nützlichkeit der Katastrirung überhaupt beweist auf das Deutlichste, auf wie schwachen Füssen unsere heutigen Grundsteuern gegenüber der Fundamentalforderung einer gerechten Vertheilung der Steuerlast stehn. Etwas besser sind die Gebäudesteuern, wenngleich auch sie unhaltbare Antiquitäten aufweisen. So ist z. B. gar nicht einzusehn, warum die preussische Gebäudesteuer Wohnhäuser mit 4 pCt. des Nutzungswerthes und Gebäude, in denen Gewerbe betrieben werden, nur mit 2 pCt. desselben besteuert. Die Erträge der ersten Kategorie von Häusern sind in Grossstädten entschieden geringer als die der letzteren.

Der zweite der von uns angeführten Gründe dürfte auch gegen die weit verbreitete Praxis sprechen, nach der der Grundbesitz in der Gemeinde durch Zuschläge zur Staatsgrund- und Gebäudesteuer besteuert wird. Es werden dadurch alle Mängel der Staatssteuern auch in die Komunalbesteuerung hineingetragen, ganz abgesehn davon, dass eine unserer Principalforderungen, die Unabhängigkeit beider Steuersysteme von einander, dabei unerfüllt bleibt.

Es ist daher das Beste, den Staat in der Besteuerung des Grundbesitzes seinen eigenen Weg gehn zu lassen und für die Gemeinden die Erreichung dieses Ziels auf andere Weise zu versuchen. Ein Fingerzeig dafür ist bereits gegeben einerseits in der Veranlagung der englischen poor rate, andrerseits in den in einigen Gemeinden Preussens bestehenden Haussteuern. Beide beruhn darauf, dass der Ertrag eines Grundstückes nach der Höhe der Miethe oder Pacht auf dem Wege der Selbstverwaltung abgeschätzt wird, nur mit dem Unterschied, dass die poor rate eine Repartitions-, die Haussteuer eine Quotitätssteuer ist. Die Anwendung des beiden gemeinsamen Grundsatzes erreicht vollkommen das, was wir bezwecken, auf besserem

Wege, als die staatliche Grund- und Gebäudesteuer, und eröffnet gleich der Einkommensteuer der Selbstverwaltung ein weites Gebiet fruchtbringender Thätigkeit.

Die Einschätzungs- und Verwaltungsgrundsätze einer solchen kommunalen Realsteuer sind an und für sich klar. Es müssen von dem Rohertrage eines städtischen Grundstückes die Verwaltungs- und Reparirungskosten sowie eine Amortisationsquote für das sich in seiner Substanz von Jahr zu Jahr verschlechternde Gebäude abgezogen werden, um den Reinertrag zu erhalten. Ebenso muss bei dem ländlichen Grund und Boden möglichst genau der Pachtwerth d. h. der Preis für die Benutzung des Bodens ermittelt werden. Es wird nur allszuhäufig übersehn, dass das, was man gewöhnlich den Ertrag des Grund und Bodens nennt, eigentlich der Ertrag eines landwirthschaftlichen Gewerbes ist. Gerade an dieser Stelle zeigt sich der tiefgreifende Unterschied zwischen städtischem und ländlichem Grundbesitz. Während der erstere mit dem einmal fertigen Gebäude wie ein Rentenfonds fungirt, gewährt der letztere erst einen Ertrag durch Anwendung umlaufenden Kapitals und stets erneuter Arbeitsleistungen. Es kann daher der städtische Hausbesitzer nicht mit dem selbstwirthschaftenden, sondern nur mit dem verpachtenden ändlichen Grundbesitzer verglichen werden.*) Für unseren Zweck müssen wir demgemäss den Pachtwerth eines ländlichen Grundstückes zum Steuerobjekt machen, da es sich um eine Realsteuer und nicht um eine landwirthschaftliche Gewerbesteuer handelt.

Es kann mit der Einführung einer solchen Realsteuer zugleich auch eine Reform verbunden werden, die für die Grossstädte von eminenter Bedeutung ist. Eine jede grössere Stadt

*) Siehe Näheres über diese Frage bei Rau-Wagner, Grundlegung der Volkswirthschaftslehre, S. 664 u. 665.

hat an ihrer Peripherie zahlreiche Grundstücke aufzuweisen, die völlig unbenutzt daliegen und von ihren Besitzern nur zu dem Zwecke erworben sind, um sie bei steigender Conjunctur mit bedeutendem Gewinne zu veräussern. Der Schade, der dadurch der Gesammtheit erwächst, liegt auf der Hand. Grundstücke, die der Bebauung fähig wären, werden dadurch Jahre lang künstlich aus dem Verkehre gehalten, bis sie einen ihrem Besitzer ausreichend erscheinenden Conjuncturgewinn abwerfen. Dieser schädliche wirthschaftliche Prozess wird nun wesentlich erleichtert durch die bestehende Gemeindebesteuerung. Dadurch, dass die letztere ein solches Grundstück als ländlichen Wiesen- oder Gartenboden betrachtet und demgemäss ganz niedrig abschätzt, tritt thatsächlich eine ungerechtfertigte Lastenbefreiung desselben ein. Dieser Umstand gestattet dem Grundbesitzer nur um so mehr, vorläufig auf jeden Ertrag zu verzichten, während eine höhere Besteuerung ihn zur schnelleren Erzielung einer Rente, d. i. zur Bebauung, nöthigen würde. Auch vom Standpunkte der gerechten Vertheilung der Steuerlast ist das bisherige Verfahren ein falsches, denn der später erlangte Gewinn muss für die zeitweilig entbehrte Nutzung reichlich entschädigen, und das Mindeste, was man daher zu fordern berechtigt ist, wäre, dass der Ertrag eines solchen unbebauten, im Weichbilde der Stadt belegenen Grundstückes gleich den landesüblichen Zinsen des für dasselbe gezahlten Kaufpreises geschätzt werde. Noch richtiger würde es sein, wenn man den durchschnittlichen Ertrag eines Quadratfusses bebauten Bodens in derselben Zone ermittelte und danach den Ertrag eines solchen unbebauten Grundstückes fingirte. Es würde eine solche Besteuerung jedenfalls gerechter sein, als das bisher beobachtete Verfahren und die rechtzeitige Bebauung,

an der die Gesammtheit ein grosses Interesse hat, wesentlich fördern.

Damit haben wir die Einschätzungs- und Veranlagungsgrundsätze unserer Realsteuer erledigt und kommen nun auf das, was wir bereits im Eingange dieses Abschnittes betonten, zurück. Es muss unserem Prinzipe nach die festgestellte Summe der wirthschaftlichen Verwaltungsausgaben auf den nach vorstehenden Ausführungen ermittelten Ertrag des Grundbesitzes repartirt und auf diese Weise der Steuerfuss gefunden werden. Um nun der Befürchtung entgegenzutreten, dass der letztere eine exorbitante Höhe erreiche und damit dem Grundbesitz eine unerschwingliche Last auferlegt werden würde, wollen wir das Beispiel derjenigen Gemeinde anführen, welche wahrscheinlich von allen unseres Vaterlandes die kostspieligsten und umfangreichsten wirthschaftlichen Leistungen zu erfüllen hat. Dem Verwaltungsberichte des Magistrats von Berlin für das Jahr 1872 entnehmen wir folgende Hauptzahlen aus dem Zweige der wirthschaftlichen Verwaltung dieser grössten deutschen Stadt. Es betrugen in dem genannten Jahre die Kosten für

Neu- und Umpflasterungen	258735	Thlr.
Unterhaltung der Strassen und Kanäle . .	17099	„
Kanäle und Entwässerungsanlagen . . .	25903	„
Unterhaltung der Chausseen	5237	„
Brücken- und Wasserbauten	41176	„
Brunnen	10532	„
Strassenbeleuchtung	275285	„
Nachtwach-, Feuerlösch- und polizeiliches Strassenreinigungswesen	294871	„
Städtische Strassenreinigung	314846	„
Summa	1,243674	Thlr.

In demselben Jahre war der Ertrag der Haussteuer =

616,567 Thlr., was bei einem Steuerfuss von $2\frac{2}{3}$ pCt. die Summe von 29,770,515 Thlrn. für den jährlichen Ertrag des gesammten Berliner Grundbesitzes ergiebt. Repartirt man nun die obige Summe der wirthschaftlichen Verwaltungskosten im Betrage von 1,243,674 Thlrn. auf diesen Gesammtertrag des Berliner Grundbesitzes, so ergiebt sich für jedes Hundert desselben eine Steuer von ca. 4,2 Thlrn., ein Satz, der fast genau mit demjenigen übereinstimmt, den die Staatsgebäudesteuer von dem Nutzungswerthe eines jeden Wohnhauses erhebt. Wenn nun bei einer Gemeinde, wie Berlin, die eine so ausgedehnte und kostspielige wirthschaftliche Verwaltung besitzt, sich der Steuerfuss nicht höher stellt, so ist wohl der Schluss erlaubt, dass sich dies Verhältniss bei kleineren Gemeinden noch günstiger gestalten werde. Damit dürfte denn die etwa auftauchende Befürchtung einer Ueberbürdung des Grundbesitzes verschwinden und sich die Ueberzeugung geltend machen, dass bei einer richtig geleiteten wirthschaftlichen Verwaltung die Aufbringung der für dieselbe nothwendigen Mittel nicht über die Leistungsfähigkeit des Realbesitzes hinausgeht. Eine Ueberspannung der Steuerkraft desselben kann nur in einer Gemeinde vorkommen, die sich über ihre Bedürfnisse und Mittel völlig unklar ist, denn beide dieser Faktoren wachsen unter normalen Zuständen in demselben Verhältniss. Ferner ist eine Erschöpfung der Leistungsfähigkeit des Realbesitzes denkbar, wenn bei grossartigen wirthaftlichen Anlagen nicht reiflich erwogen wird, ob die Kosten derselben durch Anleihen oder durch Steuern zu decken sind. Dieselbe Regel, die für den Staatshaushalt gilt, nämlich, dass alle Ausgaben für Schaffung von Einrichtungen, die eine dauernde Nutzung gestatten und deren Deckung durch Steuern in einer Finanzperiode anderen Finanzperioden eine Kostenersparniss ermöglichen würde, durch An-

leihen gedeckt werden müssen; sie findet ihre strikte Anwendung ebenfalls auf die Finanzwirthschaft der Gemeinde, und ihre Verletzung muss hier wie dort eine tiefe Schädigung der Volkswirthschaft zur Folge haben.

Abgesehn also von diesen beiden Fällen, die wir doch nur als Ausnahmen betrachten dürfen, glauben wir in der Repartirung der wirthschaftlichen Gemeindeausgaben auf den Grundbesitz den eben so gerechten wie sicheren Massstab für die Verpflichtung desselben gegen die Gemeinde gefunden zu haben. Bei der grossen Empfindlichkeit, die der Realbesitz gewöhnlich in allen Fragen seiner Besteuerung an den Tag legt, wird diese Ansicht wahrscheinlich von jener Seite lebhaft angefochten werden. Dem gegenüber geben wir zu bedenken, dass die von uns vorgeschlagene Realsteuer, wie sie den Grundbesitz verhindert, sich seiner Verpflichtung gegen die Gemeinde zu entziehn und die ihm durch die wirthschaftlichen Gemeindeleistungen gewordenen Ertrags- und Wertherhöhungen als Conjunctur-gewinne einzustreichen, ihn eben so sicher aber auch vor unberechtigten Forderungen nach der anderen Seite hin schützt. Es ist dies ein keineswegs zu unterschätzendes Moment, wenn leider die Erkenntniss dem unparteiischen Beobachter immer mehr und mehr sich aufdrängen muss, dass unter dem Rufe der Communalsteuerreform sich vielfach starke Interessengegensätze verbergen. Eine Ausgleichung derselben ist nur von dem erstarkenden Pflichtgefühl aller Gemeindegenossen zu erwarten, und deshalb, meinen wir, kann es auch der Grundbesitz nur dankbar begrüssen, wenn ihm die Ausdehnung, aber zugleich auch die Grenze seiner Verpflichtung gezeigt wird.

Wir stehn somit am Ziele unserer Erörterungen, deren Resultat wir in aller Kürze noch einmal überblicken wollen. Es schien sich uns aus der Natur der Gemeindefunktionen selbst die Zwiespaltigkeit des Gemeindesteuerprinzips zu ergeben. Die generellen Leistungen der Gemeinde glaubten wir auf das Prinzip der Leistungsfähigkeit behufs ihres Entgelts verweisen zu müssen, während wir für die Kostendeckung der wirthschaftlichen Verwaltung zu einem Mitteldinge zwischen Gebühr und Steuer gelangten, das wir als eine Sociallast im wahren Sinne des Wortes bezeichnen möchten. Wie uns für das erste dieser Prinzipien die combinirte Einkommens- und Vermögenssteuer (resp. auch Klassen- und Verbrauchsteuer) der adäquate Ausdruck zu sein schien, so ergab sich uns für das zweite eine Steuer auf den Ertrag des Grundbesitzes, wobei wir immer im Auge behielten, dass beide dieser Abgaben sich möglichst unabhängig von dem Steuersysteme des Staates gestalten sollten.

Falls nun die hier vorgeschlagene Lösung sich einiger Billigung erfreuen sollte, bliebe immer noch die Frage berechtigt, ob man sich auf die theoretische Empfehlung unserer Prinzipien den Gemeinden gegenüber beschränken, oder ob man sie einer allgemeinen Gesetzgebung zu Grunde legen soll. Es ist mit anderen Worten die Frage: „Steuerautonomie oder Communalsteuergesetz?“, die hier zum Schlusse auftaucht und nach der einen oder der anderen Seite hin entschieden sein will. Es ist vor Allem klar, dass diese Frage weder nationalökonomischer noch finanzwissenschaftlicher Natur ist, sondern dem Gebiete des Staatsrechts und der Politik angehört. Von letzterem Standpunkt aus zögern wir nun keinen Augenblick, uns dem bewährten Kenner des Verwaltungsrechts und speciell der Selbstverwaltungspolitik, Gneist, anzuschliessen. Derselbe macht darauf aufmerksam, dass die unabänderliche Begleiterin

der unfertigen Steuerregel die Unselbstständigkeit alles Gemeindelebens ist. „So lange die Collision der Interessen im Gemeindeleben dauert, muss stetig eingreifend die Staatsbehörde als Schutz der Minorität gegen die Vergewaltigung eintreten. Alle bisherigen Versuche, eine Selbstverwaltung ohne gesetzlichen Steuerfuss aufzubauen, konnten eben deshalb zu keiner Selbstständigkeit führen.“*)

In der That sind die französischen und deutschen Communalsteuerverhältnisse eine lebendige Illustration dieser Sätze. Die scheinbare Autonomie, die in beiden Ländern den Gemeinden zugestanden zu sein scheint, ist in Wahrheit in eine Abhängigkeit der drückendsten Art von der Aufsichtsbehörde ausgeartet und hat die Entwicklung einer gesunden Selbstverwaltung auf Schritt und Tritt gehemmt.

Um so erfreulicher erscheint uns, dass man in Preussen ernstlich gewillt ist, den bisher betretenen Weg aufzugeben. Die dortige Regierung hat bereits seit einiger Zeit einen Communalsteuergesetzentwurf fertig gestellt, den wir im folgenden Abschnitt noch kurz bespsechen werden. Wir können nicht gerade sagen, dass derselbe uns nach der finanziellen wie nach der politischen Seite hin vollkommen befriedige. Dennoch begrüssen wir ihn freudig als eine Anerkennung der Unhaltbarkeit der jetzigen Gemeindesteuerverhältnisse und als die Bekundung des energischen Willens, dem Lande den Segen der Selbstverwaltung nicht nur der Form, sondern auch dem Inhalte nach zu gewähren.

---

*) Gneist, Selfgovernment, 3. Aufl., S. 973.

VI.

Der preussische Communalsteuergesetz-entwurf.

Bereits in früheren Jahren ist im preussischen Landtage mehrfach die Reform der Gemeindebesteuerung in Anregung gebracht worden, ohne dass die darüber gepflogenen Verhandlungen zu einem Resultate geführt hätten. Die Regierung hatte jedesmal auch ihrerseits die Nothwendigkeit einer Reform bereitwillig anerkannt, doch brachte es wohl die durch die preussische Selbstverwaltungsreform hervorgerufene Arbeitsüberhäufung der gesetzgebenden Körper wie der Regierung mit sich, dass erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahres ein Schritt vorwärts zur Erreichung des allerseits erstrebten Zieles gemacht werden konnte. Derselbe bestand darin, dass die Staatsregierung einen Communalsteuergesetzentwurf ausarbeitete und denselben der Begutachtung der Provinzialbehörden und der Magistrate der grösseren Städte unterbreitete. So hat denn dieser Entwurf auch seinen Weg in die Oeffentlichkeit gefunden, und wir sind daher in der Lage, prüfen zu können, wie weit derselbe unserer prinzipiellen Auffassung entspricht. Seine Hauptbestimmungen sind folgende:*)

*) Der Entwurf nebst der Denkschrift findet sich abgedruckt in der deutschen Gemeindezeitung von Stolp, Jahrgang 1876, No. 36—39. Ferner als Separatausgabe: Gesetzentwurf betreffend die Aufbringung u. s. w. herausgegeben von Otto Kotze (Berlin 1877, Franz Vahlen).

I. Die prinzipiellen Grundlagen der Besteuerung.

Die Vertheilung der Gemeindeabgaben hat in der Regel nach dem Verhältnisse der direkten Staatssteuern zu erfolgen. Und zwar dürfen Zuschläge zur Klassen- und klassifizirten Einkommensteuer nicht ohne gleichzeitige Heranziehung sowohl der Grundsteuer als der Gebäudesteuer, Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer nicht ohne gleichzeitige Heranziehung der Klassen- und klassifizirten Einkommensteuer erhoben werden. Als Minimal- und Maximalgrenze gilt hierbei für die Grund- und Gebäudesteuer, dass erstere in Landgemeinden, letztere in Städten mindestens mit der Hälfte und höchstens mit dem ein- und halbfachen Betrage, mit dem die Klassen- und Einkommensteuer herangezogen wird, zu belasten ist. Ausserdem muss noch in Landgemeinden die Gebäudesteuer und in Städten die Grundsteuer mindestens mit dem vierten Theil und höchstens mit dem vollen Betrage des Klassen- und Einkommensteuerfusses herangezogen werden. Erhöhungen oder Erniedrigungen dieser Steuersätze sind nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig.

Die erste und zweite Stufe der Klassensteuer können von der Steuer ganz freigelassen oder mit niedrigerem Procentsatze belastet werden.

Gleichzeitig mit den bisher genannten Staatssteuern kann auch die Gewerbesteuer (mit Ausschluss der Gewerbe im Umherziehn) herangezogen werden, jedoch mit keinem höheren Satze, als die Grundsteuer in den Landgemeinden, bez. die Gebäudesteuer in den Städten.

Die zur Zeit bestehenden besonderen direkten Gemeindeabgaben, welche nicht unmittelbar auf das Einkommen gelegt sind, sowie die bestehenden indirekten Gemeindeabgaben können

unter Zustimmung der Aufsichtsbehörde beibehalten werden. Neue direkte Abgaben, mit Ausschluss solcher, welche auf das Einkommen gelegt sind, sowie neue indirekte Gemeindeabgaben dürfen ausnahmsweise unter Zustimmung der Aufsichtsbehörde sowie unter stets widerruflicher Genehmigung der Minister des Inneren und der Finanzen eingeführt werden.

Die Schlachtsteuer darf nach dem Gesetze vom 25. Mai 1873 als Gemeindesteuer weiter erhoben werden.

II. Beitragspflicht

a) Besteuerung des Grundbesitzes.

Der Gemeindegrundsteuer unterliegen die zur Staatsgrundsteuer herangezogenen Liegenschaften, der Gemeindegebäudesteuer die zur Staatsgebäudesteuer herangezogenen Häuser und ausserdem noch eine Anzahl von Grundstücken und Gebäuden, die von der Staatssteuer befreit sind. Es sind jedoch noch viele Exemtionen beibehalten.

Der Prinzipalsteuersatz kann verdoppelt werden für diejenigen Gebäude, in denen vorzugsweise Gewerbe betrieben werden, wenn in der betreffenden Gemeinde keine sonstige Belastung der Gewerbe durch Zuschläge zur Gewerbesteuer vorhanden ist.

b) Die Besteuerung der Gewerbe.

Den vom Gewerbebetriebe zu entrichtenden Gemeindeabgaben unterliegen alle zur Staatsgewerbesteuer veranlagten Gewerbe, sowie Fabriken, Branntweinbrennereien und Bergwerke.

c) Die sonstigen direkten Gemeindeabgaben.

Denselben unterliegen diejenigen Personen, welche in der Gemeinde wohnen, oder daselbst einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten nehmen.

Für die ganze Kategorie dieser Steuern bleiben die bisherigen Exemtionen der Militärs, Kirchendiener, Beamten, Reichsunmittelbaren u. s. w. bestehn.

Von den Zuschlägen zur Staatsklassen- und Einkommensteuer bleiben ferner diejenigen befreit, welche der Prinzipalsteuer nicht unterliegen. Doch können Zuschläge zur Klassensteuer auch von denjenigen erhoben werden, deren Einkommen weniger als 420 Mark beträgt, und zwar wird dann für dieselben ein Staatsklassensteuersatz von 1,50 Mark fingirt.

Für die Beitragspflicht der Forensen, Actiengesellschaften, Commandit-Gesellschaften auf Actien, Bergwerkschaften und juristischen Personen sind folgende Grundsätze aufgestellt:

Dieselben unterliegen allen direkten Gemeindeabgaben, doch sind von dieser Steuerpflicht der Reichsfiscus, der Staatsfiscus, die Gemeinden und die weiteren Communalverbände ausgenommen.

Eisenbahnen unterliegen der Abgabepflicht in denjenigen Gemeinden, deren Bezirk vom Schienenwege berührt wird, oder in welchem sich der Sitz des Unternehmens, eine Station oder eine für sich bestehende Betriebsstätte befindet.

Für die Ermittelung der Prinzipalsteuersätze behufs Erhebuug von Zuschlägen von solchen Personen oder Steuerobjecten, die von der Staatssteuer befreit sind, gelten die für die Veranlagung der letzteren bestehenden Vorschriften. Für die Besteuerung der Forensen, Actiengesellschaften u. s. w. sind die Verhältnisse noch detaillirter geordnet.

III. **Vermeidung der Doppelbesteueruug.**

Niemand darf von demselben Einkommen in verschiedenen Gemeinden zu den persönlichen Gemeindeabgaben herangezogen werden. Es ist daher nur in jeder Gemeinde dasjenige Ein-

kommen zu besteuern, welches aus dort fixirten Einkommensquellen fliesst.

Bei Versicherungs- Bank- und Creditgeschäften erfolgt die Vertheilung unter den Gemeinden nach Verhältniss der in jeder Gemeinde erzielten Bruttoeinnahmen, bei Berg- Hütten- und Salzwerken sowie Fabrikanlagen nach Verhältniss der erwachsenden Betriebskosten, bei Eisenbahnen zur einen Hälfte nach den in den einzelnen Gemeinden erwachsenen Bruttoausgaben an Gehältern und Löhnen, zur anderen Hälfte nach Verhältniss der in den einzelnen Gemeinden vorhandenen Längen der durchgehenden Geleise mit der Massgabe, dass doppelte, dreifache u. s. w. Geleise doppelt, dreifach u. s. w. zu berechnen sind.

Ein weiterer Schutz gegen Doppelbesteuerung ist in der Bestimmung enthalten, dass Besitzer von Actien bereits besteuerter Actiengesellschaften bei ihrer Einschätzung zur Einkommensteuer verlangen können, dass die aus diesem Actienbesitz fliessende Dividende bei der Festellung ihres Einkommens nicht mit in Ansatz gebracht werde.

Bei denjenigen Personen, welche mehrere Wohnsitze haben, tritt, soweit das Besteuerungsrecht nicht einer Gemeinde ausschliesslich zusteht, Theilung des steuerbaren Einkommens unter den berechtigten Gemeinden nach der Zahl derselben ein.

IV. Heranziehung des Fiscus, der Gemeinden, und der weiteren Communalverbände.

Diese Gemeinwesen können mit Zuschlägen zur Grund- und Gebäudesteuer um die Hälfte desjenigen Procentsatzes stärker belastet werden, mit welchem die Klassen- und Einkommensteuer herangezogen wird. Ferner dürfen sie zu besonderen Gemeindeabgaben herangezogen werden, wenn durch die Benutzung ge-

wisser Grundstücke und durch den Betrieb gewisser Unternehmungen ihrerseits der Gemeinde besondere Ausgaben erwachsen. Es sollen dabei die Vortheile und Unkosten, die einer Gemeinde aus dieser Erwerbsthätigkeit der eben genannten Gemeinwesen erwachsen, sorgfältig gegen einander abgewogen werden.

Ausser diesen vier Kardinalpunkten ordnet der Entwurf die Aufstellung der Hebelisten, das Reklamationsverfahren, die Bestellung der Aufsichtsbehörden und endlich Einführungsbestimmungen, also Fragen, die mehr der Technik der Finanzverwaltung und der Gesetzgebung angehören, und die wir deshalb nicht näher zu berühren brauchen.

Sollen wir nun in eine Kritik dieses Entwurfes auf Grundlage der von uns entwickelten Prinzipien eintreten, so kann dieselbe nur dahin lauten, dass er die preussischen Communalsteuerverhältnisse zwar äusserlich uniformiren, aber nicht reformiren würde. Zwar scheint dem Verfasser der Denkschrift auch an dem letzteren nicht viel gelegen zu sein, denn er betont ausschliesslich, dass es die Verschiedenheit der heutigen Communalsteuerverhältnisse sei, welche eine einheitliche Regelung derselben nothwendig mache. Auf die Frage, ob die heutige Besteuerung den Bedürfnissen und dem Wesen der Gemeinden entspreche, lässt er sich so gut wie gar nicht ein, sondern thut das Prinzip der Leistung und Gegenleistung mit einer kurzen Bemerkung ab und erklärt schlechtweg Staat und Gemeinde in ihrem Wesen für völlig identisch. So kann es denn nicht Wunder nehmen, wenn er in der Durchführung des Zuschlagsystems die Zukunft der Gemeindebesteuerung sucht, und man wäre nur zu verlangen berechtigt, dass er darin auch völlig consequent verfährt. Dies ist aber keineswegs der Fall, vielmehr hat der Entwurf in Bezug hierauf nur Halbheiten aufzu-

weisen. Als solche muss es bezeichnet werden, wenn z. B. Zuschläge zur Gewerbesteuer nicht obligatorisch, sondern nur facultativ erhoben zu werden brauchen. Es ist dafür gar kein Grund vorhanden, wenn nicht etwa der, dass man fühlt, ein wie antiquirtes Institut die preussische Gewerbesteuer ist, und dass man daher wenigstens die Gemeinden mit ihren Segnungen verschonen will. Der andere Modus, den der Entwurf vorschlägt, um die Gewerbe heranzuziehn, nämlich die Gebäude, in denen sie betrieben werden, mit dem doppelten Prinzipalsatz zu besteuern, kann schon um dessentwegen nicht als ein Ausgleich für die Freiheit der Gewerbesteuer von Zuschlägen angesehn werden, weil die staatliche Gebäudesteuer solche Gebäude ganz irrationeller Weise nur mit dem halben Satze trifft wie Wohnhäuser, so dass durch die fingirte Verdopplung des Steuerfusses nur erst diese Ungleichheit gehoben würde.

Am inconsequentesten jedoch erscheint uns die Behandlung, die die Grund- und Gebäudesteuer in dem Entwurfe erfahren hat. Nachdem zuerst die Regel aufgestellt ist, dass die Grund- und Gebäudesteuern, erstere in Landgemeinden, letztere in Städten, bis zum ein und einhalbfachen Betrage des Klassen- und Einkommensteuerfusses herangezogen werden müssen, werden davon nicht weniger als drei Ausnahmen gestattet, natürlich unter Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Erstens können die Grund- und Gebäudesteuern bis zur Hälfte des Maximalsatzes ermässigt werden, zweitens können sie, soweit es sich um Verkehrsanlagen handelt, den Maximalsatz überschreiten, und drittens endlich kann auch, soweit es sich nicht um die eben genannten Anlagen handelt, unter Zustimmung des Oberpräsidenten, ihre gänzliche Freilassung erfolgen. Man fragt hier offenbar nach der Berechtigung der Regel, wenn sie von ihren Ausnahmen völlig überwuchert wird. Dass die Regel an und für sich glück-

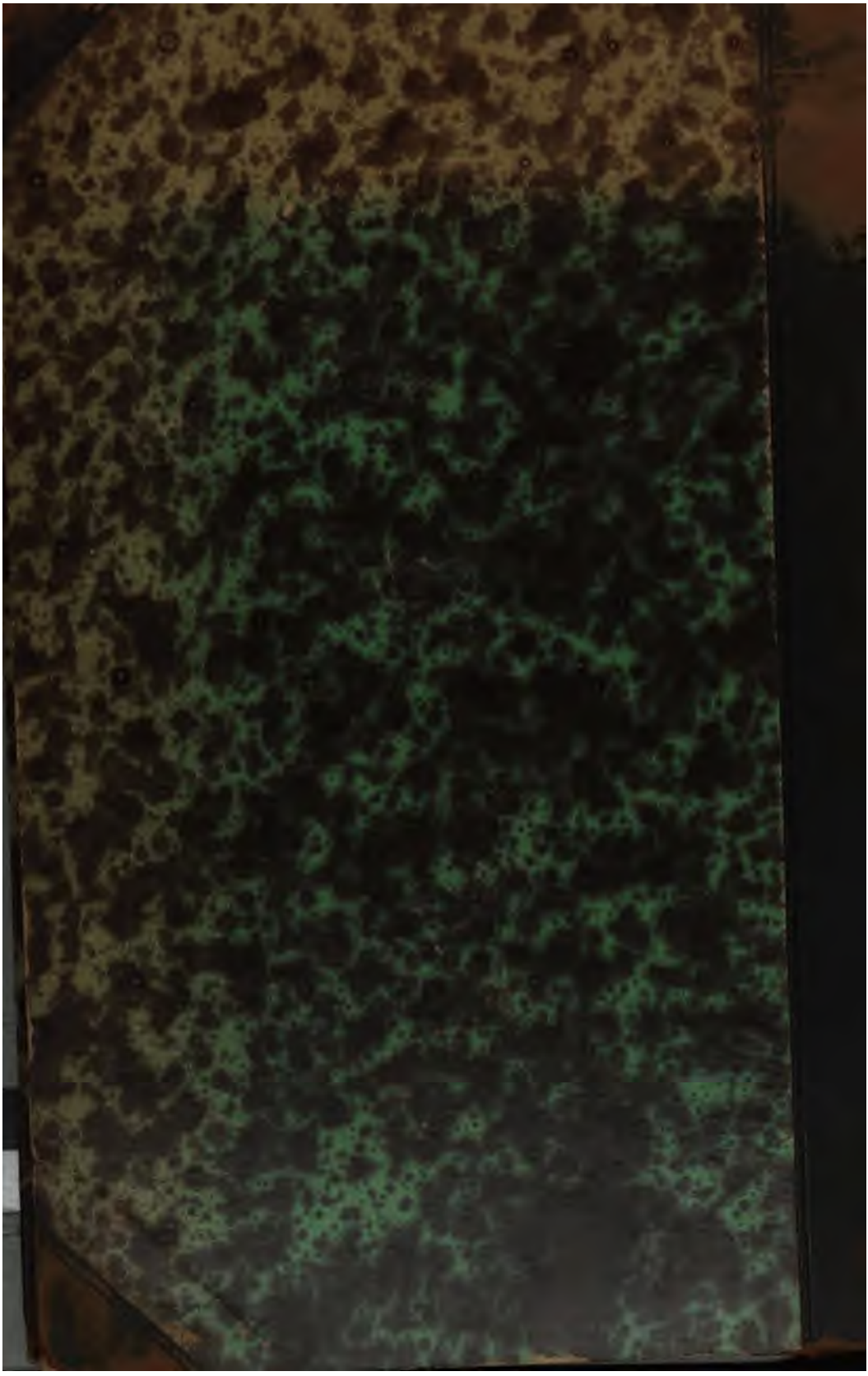
lich sei, können wir nicht behaupten. Wenn sie dem Gedanken Ausdruck geben soll, dass der Grundbesitz besondere Verpflichtungen gegen die Gemeinde habe, und dass desshalb seine höhere Belastung sich rechtfertige, so wird dabei übersehn, dass die Existenz einer Grund- und Gebäudesteuer neben der Einkommensteuer schon an und für sich eine besondere Belastung ist, und dass es daher nicht nothwendig gewesen wäre, ihren Steuerfuss noch absichtlich so hoch hinaufzuschrauben. Die ganze Regel beweist überhaupt nur die Unmöglichkeit, auf dem Wege des Zuschlagsystems ein rationelles Mass der Verpflichtung des Grundbesitzes aufzufinden.

Die verschiedene Belastung der Grundsteuer und der Gebäudesteuer in Land- und Stadtgemeinden (150 und 25 pCt. der Staatssteuer) muss ebenfalls als irrationell bezeichnet werden, wenn als Steuerobject der richtige Ertragswerth des Grund und Bodens zu Grunde gelegt wird. Der geringere Ertrag ist dann an und für sich schon geringer belastet, und es liegt demgemäss keine Nöthigung zu einer Differenzirung der Steuerfüsse vor, vielmehr wird eine solche Besteuerung nur dazu beitragen, in Grossstädten die Speculation mit unbebauten Grundstücken noch mehr zu begünstigen.

Hat der Entwurf schon bis hierher auf eine consequente Durchführung seines Grundgedankens verzichtet, so setzt der Paragraph 6 dem ganzen Gebäude der Halbheiten die Krone auf. Derselbe gestattet die bisherigen direkten und indirekten Gemeindeabgaben (mit Ausschluss solcher, welche auf das Einkommen gelegt sind) beizubehalten und sogar auch neue zn kreiren, natürlich mit besonderer Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Damit ist denn die Möglichkeit gegeben, dass trotz des neuen Gesetzes Alles beim Alten bleibt. Die Gemeinden werden höchst ungern auf die alt hergebrachten Steuern, namentlich

die indirekten, verzichten und die Abschaffung derselben als den Ruin des Gemeindefinanzwesens hinstellen, während die Aufsichtsbehörde, zwischen diese Exemtionsforderung von der Steuerreform und die Unmöglichkeit, den Gemeinden neue sichere Finanzquellen nachweisen zu können, gestellt, die erstere wird zugestehn müssen.

Bis hierher haben wir ausschliesslich auf die Widersprüche hingewiesen, deren sich der Entwurf gegen seine eigene Grundregel schuldig macht. Nach unseren früheren Erörterungen dürfte es jedoch klar sein, dass wir die letztere damit keineswegs stillschweigend gebilligt haben. Wir haben bereits hinlänglich ausgeführt, dass das Zuschlagsystem nicht im Stande ist, irgend ein Gemeindesteuerprinzip zum richtigen Ausdruck zu bringen, und dass es nach der politischen Seite hin zu den allergrössten Bedenken Anlass giebt. Schon das Gewicht dieser Umstände würde uns für eine Verwerfung des Zuschlagsystems an und für sich entscheiden, die Art und Weise jedoch, wie dasselbe in dem vorliegenden Entwurf durchgeführt ist, lässt uns seine Zurückweisung als eine absolute Nothwendigkeit erscheinen. Die scheinbare Autonomie, die den Gemeinden dadurch gewährt wird, dass sie in der verschiedenen Belastung der einzelnen Staatssteuern mit Zuschlägen nicht beschränkt sind, ist für ihre Freiheit das gefährlichste Geschenk, das ihnen gemacht werden kann. Interessenkämpfe und Friedensstiftung durch Einmischung der Staatsgewalt sind die Folgen einer solchen Unfertigkeit der Steuerregel, und um diesen Preis, glauben wir, ist das Danaergeschenk einer halben Steuerautonomie zu theuer bezahlt. Wir sind dem Entwurfe nicht um deswillen so sehr abhold, weil er in den Prinzipien seiner Besteuerung so ausserordentlich schwach ist, sondern weil er die feste Regel, deren jedes freie Selfgovernment

als unantastbares Fundament bedarf, zu schaffen unterlassen hat. Auch Gneist hat, wie wir gesehn, den ersten Schritt der Communalsteuerreform in Preussen darin erblickt, dass das Zuschlagsystem consequent durchgeführt wird, und wir begreifen es vollständig, dass der Politiker, ohne tiefer auf die wirthschaftlichen und staatsrechtlichen Prinzipien der Besteuerung einzugehn, zunächst am Bestehenden bessern will und radikalen Reformen abgeneigt ist. Gneist hatte aber bei seinem Vorschlage die gleichmässige Belastung aller Staatssteuern im Auge. Mit diesem Prinzipe hoffte er der communalen Selbstverwaltung eine dauernde, unantastbare Grundlage zu schaffen, wenngleich er sich die Uebelstände nicht verhehlte, die die Uebertragung des staatlichen Steuersystems auf die Gemeindebesteuerung mit sich führen muss. In der That muss zugegeben werden, dass unter der Gneist'schen Voraussetzung selbst im Zuschlagsystem ein bedeutender Fortschritt gegen die bisherigen Gemeindesteuerverhältnisse zu erblicken ist. Der vorliegende Entwurf hat aber, wie wir gesehn, die Forderung Gneist's unerfüllt gelassen und damit das letzte Argument zerstört, das noch einigermassen zur Rechtfertigung des Zuschlagsystems angeführt werden kann.

So müssen wir denn unser abfälliges Urtheil über die prinzipiellen Grundlagen des Entwurfs im ganzen Umfange aufrecht erhalten, was um so bedauerlicher ist, als er nach anderen Richtungen hin manchen schätzenswerthen Fortschritt aufzuweisen hat. Dahin rechnen wir z. B. die Bestimmungen über die Beitragspflicht. Es ist rühmend anzuerkennen, dass der Entwurf die zahlreichen Steuerexemtionen auf ein geringeres Mass zurückzuführen sucht, und wenn er auch allen in dieser Beziehung gestellten Anforderungen nicht entspricht, so darf man dabei nicht übersehn, dass ihm, z. B. was die Mili-